

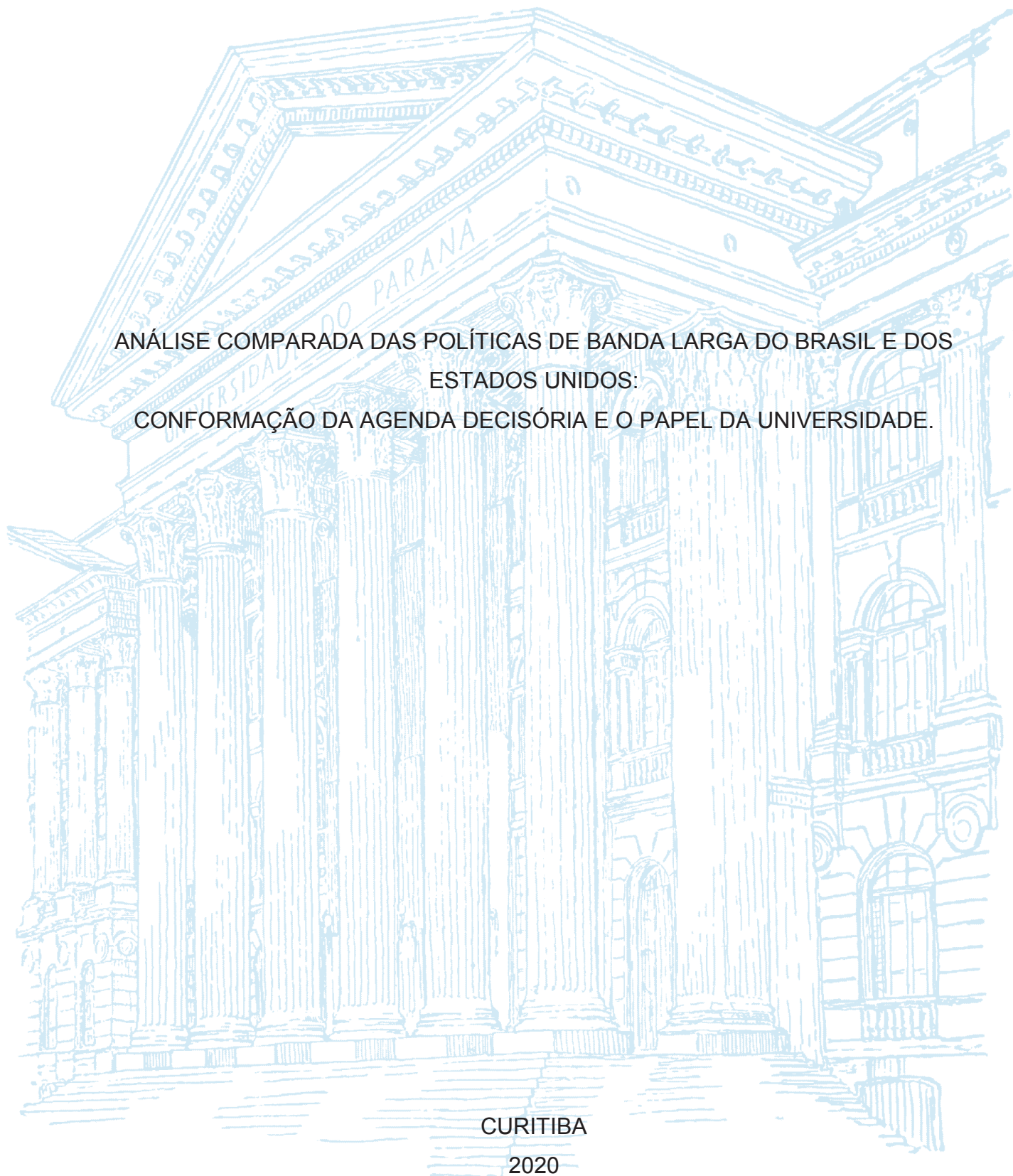
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

EMANUEL LUIZ FLÔRES DA SILVA

ANÁLISE COMPARADA DAS POLÍTICAS DE BANDA LARGA DO BRASIL E DOS
ESTADOS UNIDOS:
CONFORMAÇÃO DA AGENDA DECISÓRIA E O PAPEL DA UNIVERSIDADE.

CURITIBA

2020



EMANUEL LUIZ FLÔRES DA SILVA

ANÁLISE COMPARADA DAS POLÍTICAS DE BANDA LARGA DO BRASIL E DOS
ESTADOS UNIDOS:
CONFORMAÇÃO DA AGENDA DECISÓRIA E O PAPEL DA UNIVERSIDADE

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientador(a): Prof(a). Dr(a). Carolina Bagattolli

CURITIBA

2020

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
APLICADAS – SIBI/UFPR COM DADOS FORNECIDOS PELO(A) AUTOR(A)
Bibliotecário: Eduardo Silveira – CRB 9/1921

Silva, Emanuel Luiz Flores da

Análise comparada das políticas de banda larga do Brasil e dos Estados Unidos: conformação da agenda decisória e o papel da universidade / Emanuel Luiz Flores da Silva.- 2020.

251 p.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, do Setor de Ciências Sociais Aplicadas.

Orientadora: Carolina Bagattolli.

Defesa: Curitiba, 2020.

1. Política pública. 2. Sistemas de comunicação em banda larga. 3. Brasil. 4. Estados Unidos. I. Universidade Federal do Paraná. Setor de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. II. Bagattolli, Carolina. III. Título.

CDD 004.6

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em POLÍTICAS PÚBLICAS da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **EMANUEL LUIZ FLORES DA SILVA** intitulada: "**Análise Comparada das Políticas de Banda Larga do Brasil e dos Estados Unidos: Conformação da Agenda Decisória e o Papel da Universidade**", sob orientação da Profa. Dra. CAROLINA BAGATTOLLI, que após terem inquirido o aluno e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa. A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 10 de Julho de 2020.

Assinatura Eletrônica

10/07/2020 14:34:18.0

CAROLINA BAGATTOLLI

Presidente da Banca Examinadora (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

10/07/2020 15:39:03.0

NOELA INVERNIZZI CASTILLO

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

10/07/2020 13:37:35.0

MILENA PAVAN SERAFIM

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS)

Dedico este trabalho ao Rafael e, através dele,
a todas as pessoas que fizeram a diferença neste mundo,
ainda que por um único segundo.

“Ponha fé na vida, ponha os pés no chão.” (Milton Nascimento)

AGRADECIMENTOS

Meus agradecimentos foram, sem sombra de dúvidas, a parte mais difícil deste Trabalho que apresento com tanto carinho para a Academia, em especial aos colegas que pesquisam políticas públicas de banda larga como eu.

É que muitos acontecimentos forjaram o tempo em que me dediquei a dois programas de pós-graduação (o PPPP-UFPR e o PPGTE-UTFPR) e a esse retiro de mais de dois anos, de horas e horas de leitura, estudos, traduções, bibliometrias, análises, disciplinas, créditos, certificações em língua estrangeira e demais exigências e expectativas que precisam ser atendidas para a conclusão desta jornada.

Eu vivi num tempo em que a pessoa mais importante da minha vida deixou esse mundo, em que a Presidenta que eu elegi (a primeira mulher Presidenta da República Federativa do Brasil) foi golpeada em seu mandato e em que o melhor Presidente do meu País foi injustamente condenado e preso, por 580 dias, na mesma cidade que escolhi para me aperfeiçoar como indivíduo (Curitiba).

Vivi num tempo em que um grande amigo foi também golpeado, não podendo assumir o mandato (2020-2024) para o qual se elegeu em 2019 (o de Reitor do Instituto Federal de Santa Catarina) em meio à mais grave pandemia de saúde pública de quase um século (Covid-19).

Nessas condições tão adversas, essa primeira etapa de agradecimentos dedica esta Pesquisa ao eterno Rafa (Rafael Dias – *in memorian*), a Presidenta Dilma (Dilma Rousseff), ao Presidente Lula (Luiz Inácio Lula da Silva), ao Professor Gariba (Maurício Gariba Júnior) e aos, até agora, mais de 111 mil mortos e suas famílias, vítimas das praticas genocidas de um desgoverno que ocupa o Brasil desde o Golpe de 2016.

Ao Rafa, o meu mais puro sentimento de gratidão e de amor, por alguém que fez a diferença na minha vida e mudou a minha trajetória, marcada pela dureza da experiência de sobreviver.

À Presidenta Dilma e ao Presidente Lula pela coragem de resistir, como eu resisto, e de sonhar por um mundo melhor e diferente.

E ao amigo Gariba, pela certeza de que estaremos juntos no ato que formalizará sua posse como Reitor, e que a história não perdoará os minúsculos, pelos prejuízos que causam à minha instituição *alma mater*.

Agradeço, sem delongas, à pessoa mais importante neste processo formativo, a minha amiga Simone (Simone Sell), que fez toda a diferença e me oportunizou um ciclo de aprendizado que ressignificou o meu caminho, que parece apontar para uma carreira na pesquisa e na docência, que eu tanto amo.

Meu mais sincero respeito e admiração aos tantos outros amigos que amo, para além da Simone, que deram sua contribuição para que eu atravessasse esta jornada de luta e de esperança, em meio a tanta depressão política.

Aloísio (Alú), Ana Lúcia (Ana), Andrea, Beatriz (Bia), Conceição, Diogo, Elenira, Evandro, Filipe (Lipe), Flávia, Giovani (Gio), Larentes, Letícia (Lê), Olaine e tantos outros queridos amigos do IFSC, que me deram força para concluir essa dura etapa.

Aos meus Professores, tanto da UFPR quanto da UTFPR: Domingos, Dora, Fabiano, Fuck, José Ricardo, Labiak, Lindamir, Maria Sara, Mário, Nilson Garcia, Nilson de Paula, Noela e Shima, por tudo que me proporcionaram ao longo de mais de 12 disciplinas, por terem feito parte das minhas bancas de qualificação (Fuck e Labiak) e por doarem seu conhecimento a um jovem que ainda busca seu lugar no mundo.

Agradecimento, INCLASSIFICÁVEL, aos meus queridos Orientadores, Carolina Bagattolli, na UFPR, e Christian Luiz da Silva, na UTFPR. À Carolina, por não me deixar acomodar, e ao Christian, por me deixar acomodar. A maneira indescritível como cada um me trata e me respeita ecoa dentro de mim para o Universo. Eu, que sou tão duro, aprendi a ser mais TUDO com ambos. Sou eternamente grato por tê-los, como um presente, na minha passagem pela Terra.

E aos tantos amigos do PPPP, do PPGTE e de Curitiba todinha: Ana Paula, Ariane, Eliane Basílio e Marcelo, Eduardo, Magna, Mara, Nicole Luy, Rael, Renata, Rosângela, Susimara e Társia, por terem me ajudado, de diferentes formas, nos piores momentos. Em especial à Ana Paula, à Eliane e ao Marcelo, e também à Rosângela, por terem me recebido em suas casas, me ajudado num dos períodos mais críticos da minha existência e terem se preocupado comigo, de alguma forma, assim como Ariane, Nicole Luy e Renata, que me OUVIRAM nos ciclos em que a realidade era austera demais para eu me manter calado.

Tudo que lembro vou colocando no texto, e as coisas se conectam não por ordem de importância, mas pelas lembranças e sentimentos que afloram ao longo do que escrevo.

Deus é parte fundamental da minha vida. No começo, no meio, ou no fim (já que eu ainda não sei aonde estes parágrafos irão me levar) eu AGRADEÇO a Deus por ter me entendido quando ninguém seria capaz. E ter habitado em mim nos momentos em que eu pensava que não resistiria. Foi Deus quem me deu meus amigos, Caboclos Estrela do Mar e Cobra Coral, que são os mentores espirituais da minha avó e meu, e que me ajudam em cada passo dado.

Os meus pais são as melhores pessoas que eu poderia ter para desempenhar esse papel de me dar horizonte, e minha avó é de uma delicadeza e de uma serenidade que coloca todo o entorno numa sintonia positiva e amorosa. A mamãe é a mulher do fim dos tempos, que segurou na minha mão para eu escrever e fez de mim um eterno curioso. Essa Dissertação é mais dela do que de qualquer outra pessoa, partindo das premissas de que ela me alfabetizou, me acompanhou em todo o meu percurso formativo e foi impecável em tudo o que fez por mim – em parceria com o meu pai, que cumpriu sua função de me instigar a ocupar um espaço na Academia.

Na parte técnica desta e de outras produções do período, eu agradeço mais uma vez à Simone (pela revisão) e ao André (pelas traduções ao longo da minha incursão por Curitiba) e ao Filipe pela mediação da minha *web-banca*.

Nós, pesquisadores, tendemos a iniciar esse texto pensando em agradecer ao Planeta e a cada pessoa que depositou ao menos um tijolinho para que algo fosse erguido. Não dá. Ninguém consegue agradecer a todos os seres humanos que marcaram nossas vidas em definitivo, nem que apenas por um microssegundo.

Acabei me lembrando de uma canção do Gonzaguinha, interpretada pela Elba Ramalho, chamada Caminhos do Coração.

Numa das melhores partes, ele diz e ela interpreta que:

E aprendi que se depende sempre

De tanta, muita, diferente gente

Toda pessoa, sempre é as marcas

Das lições diárias

De outras tantas pessoas

E, é nessa parte, que eu me permito agradecer a todos os seres humanos que eu enjeitei, que eu rejeitei, que eu desprezei e que quis afastar de mim por não

respeitá-los, devido a suas ideologias excludentes, suas posturas oportunistas ou suas perspectivas insensíveis diante da fome e da barbárie que assola o mundo. Agradeço profundamente por, melhor do que me ensinarem a ser como sou, me demonstrarem como não quero, não desejo, não preciso e não serei uma pessoa abjeta diante de um entorno que precisa tanto repensar sua humanidade.

Porque:

[...] é tão bonito quando a gente vai à vida

Nos caminhos onde bate

Bem mais forte, o coração.

E que eu possa deixar o meu coração bater, em sintonia, com tudo o que plantei neste e noutros trabalhos.

Esperançosamente,

Emanuel Luiz Flores da Silva

Florianópolis, 20 de agosto de 2018

RESUMO

A pesquisa apresentada nesta dissertação toma por foco a análise comparada das políticas de banda larga firmadas no Brasil e nos Estados Unidos, entre 2008 e 2010, a partir da conformação da agenda decisória e do papel desempenhado pela Universidade nessa etapa.

Para condução desta análise, o estudo do Modelo dos Múltiplos Fluxos – *Multiple Streams Framework* (MSF) manifesta-se como arsenal teórico-metodológico para a compreensão da conformação da agenda governamental com base na inspeção dos fluxos dos problemas (*problems*), das alternativas (*policies*) e das políticas (*politics*), e de como esses três fluxos atuam para que uma temática encontre uma janela de oportunidade (*policy window*) – indispensável para a correspondente inserção da questão na agenda da política.

De forma complementar, o Design de Sistemas Mais Similares – *Most Similar Systems Design* (MSSD) é adotado, como abordagem de análise comparada entre Brasil e Estados Unidos segundo suas similaridades (países democráticos, com sistema de governo presidencialista, parlamento bicameral e estrutura de Estado que divide as temáticas caras ao governo em diferentes pastas), tendo sua diferença substancial a Universidade (no Brasil: pública, e nos Estados Unidos: privada) e buscando, nos resultados encontrados em diferentes Planos Nacionais de Banda Larga, as idiossincrasias da participação deste ente na etapa anterior e sequente à formulação da política pública.

O uso coadunado dos diferentes modelos (MSF e MSSD) permite interpretar, nesta produção acadêmica, o comportamento de determinados entes no momento que antecede a formação da janela de oportunidade (*policy window*) evidenciando a relevância que esses mesmos entes (principalmente a Universidade) assumem (ou não) para a efetivação de uma temática – como no caso da massificação do acesso à informação, na agenda governamental tanto do Brasil quanto dos Estados Unidos.

Palavras-chave: Políticas Públicas de Banda Larga. Modelo de Múltiplos Fluxos. Design de Sistemas Mais Similares. Análise de Políticas Públicas. Análise Comparada de Políticas Públicas.

ABSTRACT

The research presented in this dissertation focuses on the comparative analysis of broadband policies signed in Brazil and the United States, between 2008 and 2010, from the formation of the decision-making agenda and the role played by the University in this step.

To conduct this analysis, the study of the Multiple Streams Framework Model (MSF) manifests itself as a theoretical-methodological arsenal for understanding the conformation of the governmental agenda based on the inspection of problem flows (problems), alternatives (policies) and policies (politics), and how these three flows act so that a theme finds a window of opportunity (policy window) - indispensable for the corresponding insertion of the issue on the policy agenda.

In a complementary way, the Most Similar Systems Design (MSSD) is adopted as a comparative analysis approach between Brazil and the United States according to their similarities (democratic countries, with a presidential government system, bicameral parliament and state structure that divides the themes dear to the government in different offices), with its substantial difference being the University (in Brazil: public, and in the United States: private) and seeking, in the results found in different National Broadband Plans, idiosyncrasies of the participation of this entity in the previous step and following the formulation of public policy.

The combined use of different models (MSF and MSSD) makes it possible to interpret, in this academic production, the behavior of certain entities in the moment that precedes the formation of the window of opportunity (policy window), evidencing the importance that these same entities (mainly the University) have (or not) for the realization of a theme – as in the case of the massification of access to information, on the governmental agenda of both Brazil and the United States.

Keywords: Broadband Public Policy. Multiple Streams Framework. Most Similar Systems Design. Public Policy Analysis. Comparative Analysis of Public Policy.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – INDICADORES DA POLÍTICA DE BANDA LARGA BRASILEIRA	84
QUADRO 2 – INDICADORES DA POLÍTICA DE BANDA LARGA ESTADUNIDENSE	89
QUADRO 3 – EVENTOS, CRISES E SÍMBOLOS DA POLÍTICA DE BANDA LARGA BRASILEIRA	114
QUADRO 4 – EVENTOS, CRISES E SÍMBOLOS DA POLÍTICA DE BANDA LARGA ESTADUNIDENSE	116
QUADRO 5 – <i>FEEDBACKS</i> DA POLÍTICA DE BANDA LARGA BRASILEIRA	130
QUADRO 6 – <i>FEEDBACKS</i> DA POLÍTICA DE BANDA LARGA ESTADUNIDENSE	131
QUADRO 7 – VIABILIDADE TÉCNICA DA POLÍTICA DE BANDA LARGA BRASILEIRA	147
QUADRO 8 – VIABILIDADE TÉCNICA DA POLÍTICA DE BANDA LARGA ESTADUNIDENSE	147
QUADRO 9 – VALORES ENVOLVIDOS NA POLÍTICA DE BANDA LARGA BRASILEIRA	153
QUADRO 10 – VALORES ENVOLVIDOS NA POLÍTICA DE BANDA LARGA ESTADUNIDENSE	154
QUADRO 11 – ORÇAMENTO DA POLÍTICA DE BANDA LARGA BRASILEIRA...	163
QUADRO 12 – ORÇAMENTO DA POLÍTICA DE BANDA LARGA ESTADUNIDENSE	164
QUADRO 13 – HUMOR NACIONAL DA POLÍTICA DE BANDA LARGA BRASILEIRA	172
QUADRO 14 – HUMOR NACIONAL DA POLÍTICA DE BANDA LARGA ESTADUNIDENSE	173
QUADRO 15 – GRUPOS DE INTERESSE DA POLÍTICA DE BANDA LARGA BRASILEIRA	181
QUADRO 16 – GRUPOS DE INTERESSE DA POLÍTICA DE BANDA LARGA ESTADUNIDENSE	183
QUADRO 17 – <i>TURNOVER</i> DA POLÍTICA DE BANDA LARGA BRASILEIRA	206
QUADRO 18 – <i>TURNOVER</i> DA POLÍTICA DE BANDA LARGA ESTADUNIDENSE	207

QUADRO 19 – ABORDAGEM MSSD NA COMPARAÇÃO DAS POLÍTICAS DE BANDA LARGA DO BRASIL E DOS ESTADOS UNIDOS.....	229
QUADRO 20 – COMPARAÇÃO MSSD ENTRE BRASIL E ESTADOS UNIDOS A PARTIR DA ANÁLISE MSF.....	230

LISTA DE SIGLAS

ANDIFES – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior

ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações

ARPANET – *Advanced Research Projects Agency Network* (Rede da Agência para Projetos de Pesquisa Avançada)

BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CEPTRO.BR – Centro de Estudos e Pesquisas em Tecnologia de Redes e Operações no Brasil

CERT.BR - Centro de Estudos, Resposta e Tratamento de Incidentes de Segurança no Brasil

CETIC.BR – Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação no Brasil

CEWEB.BR - Centro de Estudos sobre Tecnologias Web no Brasil

CITI – *Columbia Institute for Tele-Information* (Instituto Columbia de Tele-Informação)

DWDM – *Dense Wavelength Division Multiplexing* (Multiplexação por Divisão de Comprimento de Onda)

FCC – *Federal Communications Commission*

FIFA – *Fédération Internationale de Football Association*

G7 – Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDC Brasil - *International Data Corporation* no Brasil

IDG – *International Data Group*

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MiniCom – Ministério das Comunicações

MSF – *Multiple Streams Framework* (Modelo de Múltiplos Fluxos)

MDSD – *Most Different Systems Design* (Design de Sistemas Mais Diferentes)

MSSD – *Most Similar Systems Design* (Design de Sistemas Mais Similares)

NBP – *National Broadband Plan* ou *Connecting America: The National Broadband Plan* (América [Estados Unidos] Conectada: O Plano Nacional de Banda Larga)

NIC.BR – Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR

NTIA – *National Telecommunications and Information Administration*

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONU – Organização das Nações Unidas

PIB – Produto Interno Bruto

PNBL – Programa Nacional de Banda Larga do Brasil

RNP – Rede Nacional de Pesquisa

SDH – *Synchronous Digital Hierarchy* (Hierarquia Digital Síncrona)

TELEBRÁS – Telecomunicações Brasileiras S.A.

TIC – Tecnologia da Informação e Comunicação

TICs – Tecnologias da Informação e Comunicação

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – DESIGN DE SISTEMAS MAIS SIMILARES VERSUS DESIGN DE SISTEMAS MAIS DIFERENTES.....	71
TABELA 2 – CONSELHO GESTOR / COMITÊ GESTOR DO PROGRAMA DE INCLUSÃO DIGITAL	135
TABELA 3 – CONSELHO CONSULTIVO / FÓRUM BRASIL CONECTADO.....	135
TABELA 4 – LISTA DE <i>WORKSHOPS</i> E AUDIÊNCIAS DE CAMPO REALIZADAS PELA FCC AO ELABORAR O NBP	141

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	20
1.1 TEMA DE PESQUISA	23
1.2 TEMÁTICAS DE PESQUISA.....	23
1.3 PROBLEMA DE PESQUISA	23
1.4 PROBLEMÁTICA DE PESQUISA.....	23
1.5 OBJETIVOS	24
1.5.1 Objetivo Geral	24
1.5.2 Objetivos Específicos	24
1.6 MOTIVAÇÃO E JUSTIFICATIVA	25
1.7 EMBASAMENTO TEÓRICO-METODOLÓGICO	30
1.8 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	35
2 A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS (<i>MULTIPLE STREAMS FRAMEWORK</i>).....	37
2.1 INTRODUÇÃO DO CAPÍTULO	37
2.2 BIBLIOMETRIA E REVISÃO SISTEMÁTICA	38
2.3 O MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS (<i>MULTIPLE STREAMS FRAMEWORK – MSF</i>)	40
2.3.1 Problemas (<i>problems</i>)	42
2.3.2 Alternativas (<i>policies</i>)	47
2.3.3 Políticas (<i>politics</i>)	50
2.3.4 Os atores envolvidos na conformação e mudanças na agenda.....	54
2.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS DO CAPÍTULO	59
3 A ANÁLISE COMPARADA DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A ABORDAGEM DO DESIGN DE SISTEMAS MAIS SIMILARES (<i>MOST SIMILAR SYSTEMS DESIGN</i>)...	60
3.1 INTRODUÇÃO DO CAPÍTULO	60
3.2 BIBLIOMETRIA E REVISÃO SISTEMÁTICA	61
3.3 O DESIGN DE SISTEMAS MAIS SIMILARES (<i>MOST SIMILAR SYSTEMS DESIGN – MSSD</i>).....	63
3.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS DO CAPÍTULO	79
4 ANÁLISE COMPARADA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE BANDA LARGA DO BRASIL E DOS ESTADOS UNIDOS.....	82

4.1 INTRODUÇÃO	82
4.2 O FLUXO DE PROBLEMAS NO BRASIL E NOS ESTADOS UNIDOS	83
4.2.1 Os Indicadores na Política de Banda Larga do Brasil e dos Estados Unidos...	83
4.2.2 Os Eventos, Crises e Símbolos na Política de Banda Larga do Brasil e dos Estados Unidos	113
4.2.3 O <i>Feedback</i> na Política de Banda Larga do Brasil e dos Estados Unidos	129
4.3 O FLUXO DAS ALTERNATIVAS NO BRASIL E NOS ESTADOS UNIDOS	146
4.3.1 A Viabilidade Técnica na Política de Banda Larga do Brasil e dos Estados Unidos	146
4.3.2 Os Valores Envolvidos na Política de Banda Larga do Brasil e dos Estados Unidos	152
4.3.3 O Orçamento na Política de Banda Larga do Brasil e dos Estados Unidos ...	162
4.4 O FLUXO DA POLÍTICA NO BRASIL E NOS ESTADOS UNIDOS	171
4.4.1 O Humor Nacional na Política de Banda Larga do Brasil e dos Estados Unidos	171
4.4.2 Os Grupos de Interesse na Política de Banda Larga do Brasil e dos Estados Unidos	180
4.4.3 O <i>Turnover</i> na Política de Banda Larga do Brasil e dos Estados Unidos	206
4.5 AS JANELAS DE OPORTUNIDADE DAS POLÍTICAS DE BANDA LARGA DO BRASIL E DOS ESTADOS UNIDOS	217
4.6 ANÁLISE COMPARADA DAS POLÍTICAS DE BANDA LARGA DO BRASIL E DOS ESTADOS UNIDOS COM FOCO NA UNIVERSIDADE	221
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	234
REFERÊNCIAS.....	240

1 INTRODUÇÃO

O sociólogo Manuel Castells – intelectual de referência para estudos sobre a Era da Informação e a Sociedade em Rede – atesta que: “A internet é o tecido de nossas vidas” (CASTELLS, 2003, p. 7). Sua declaração, talvez posta em reticências por construtivistas sociais, é justificada pela importância que as redes informacionais assumiram, no cotidiano e na vida das pessoas, a partir do protagonismo que este artefato tecnológico incorporou desde a criação da Arpanet (*Advanced Research Projects Agency Network*), nos Estados Unidos, e da disseminação do acesso para a população encarada, na primeira fase de expansão das redes, como leiga ou parte não interessada (CASTELLS, 2003; KLEIROCK, 2010; LUKASIK, 2011; WINNER, 1986).

Castells (2003) traça um paralelo entre a relevância da eletricidade, para a Era Industrial, e a da Internet, para a Era da Informação, ao aludir que as potencialidades das redes de telecomunicações, como infraestrutura capaz de espargir informação por todo o ciclo do domínio e da edificação das atividades humanas, configuram, sobremaneira, a forma de existir como ser humano no mundo por meio da infoinclusão, mas também da infoexclusão, no uso desse sistema tecnológico complexo (CASTELLS, 2003; HUGUES, 2008; PIQUEIRA & OLIVEIRA, 2017).

Não obstante, desde a gênese da Internet – através de seu embrião, a Arpanet – as políticas públicas e o desenvolvimento tecnológico, da primeira rede de comunicação entre computadores fazendo uso da técnica de comutação de pacotes, caminharam lado a lado, sendo que no seio da liderança e investimento estatal e do agenciamento do Mercado e da Universidade foi que a Arpanet encontrou o meio ideal para seu surgimento e florescimento (KLEINROCK, 2010).

O Estado estadunidense foi o grande articulador para a criação da Arpanet, antevendo necessidades militares e governamentais – da pós-Segunda Guerra Mundial e da corrida bélica da Guerra Fria; dando ao caráter do uso das redes, num primeiro momento, teor fortemente paramilitar, até que a atuação dos agentes de Mercado e das Universidades inscritas no Projeto, encarregadas do trabalho estratégico e operacional, também fossem inserindo suas contribuições e conformando a Internet do nosso tempo (CASTELLS, 2003; CUTCLIFFE, 2003; KLEINROCK, 2010).

Essa percepção da ação estatal, por meio do investimento e agenciamento de outros atores e das decisões táticas concernentes à criação da Arpanet, traz, para o bojo das discussões posteriores desse trabalho, a constatação de que a construção relacional entre Estado, Mercado e Universidade não é nova; em especial no que diz respeito às políticas públicas de telecomunicações e posterior massificação do acesso à informação. A Universidade, por seu turno, atuando na “[...] resolução coletiva dos problemas sociais que agora, sejam locais ou nacionais, não são resolúveis sem considerar a sua contextualização global” (ALMEIDA FILHO & SANTOS, 2008, p. 52) desempenhou e ainda pode desempenhar papel central na conformação de políticas públicas, produzindo novas alternativas oriundas das mais variadas áreas do saber humano, rumo a valores evocados por Boaventura de Sousa Santos e Naomar de Almeida Filho para a universidade pública, como exposto na citação deste parágrafo (ALMEIDA FILHO & SANTOS, 2008; KLEINROCK, 2010).

Sendo assim, a Universidade é posta em foco para a análise das políticas de banda larga do Brasil e dos Estados Unidos buscando, através da inspeção da agenda decisória e da comparação entre as diferentes atuações deste ente na condução das políticas de cada país escrutinado, o real papel desempenhado e o nível de protagonismo ou espaço concedido para que pesquisadores, professores, estudantes, técnicos e demais membros da Comunidade Acadêmica das instituições de ensino superior atuassem, entre 2008 e 2010 – quando surgem as duas grandes políticas setoriais tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos – de forma semelhante à histórica participação, como ator relevante, na invenção da Arpanet (ALMEIDA FILHO & SANTOS, 2008; BRASIL, 2010; ESTADOS UNIDOS, 2010; KLEINROCK, 2010).

Para tanto, neste Trabalho, o primeiro capítulo é dedicado, exclusivamente, aos pressupostos metodológicos de pesquisa qualitativa adotados nos capítulos subsequentes, discorrendo sobre tema, temática, problema, problemática, objetivos, motivação/justificativa e embasamento teórico-metodológico (a partir das técnicas bibliométricas e de análise documental que foram, por meio dos quais, essa investigação tornou-se exequível).

O segundo capítulo, por sua vez, é dedicado à apresentação do Modelo de Múltiplos Fluxos, através de seus três fluxos descritivos (Fluxo dos Problemas, Fluxo das Alternativas e Fluxo da Política), de seus nove mecanismos internos (três

mecanismos por fluxo) e da conformação da janela de oportunidade por meio do acoplamento dos fluxos. Indicadores, Crises, Eventos e Símbolos e *Feedback* – no Fluxo do Problema; Viabilidade Técnica, Valores Envolvidos e Orçamento – no Fluxo das Alternativas; e Humor Nacional, Grupos de Interesse e *Turnover* – no Fluxo da Política; são minuciosamente detalhados, como antelóquio do último capítulo, onde a análise é efetuada.

O terceiro capítulo, em etapa subsequente, é dedicado à apresentação do Design de Sistemas Mais Similares, através do caminho que liga o MSSD ao Método da Diferença de Mill ([1882] 2009), destacando o maior uso do método – que fundamenta a abordagem – no campo da Ciência Política, até que Przeworski & Teune (1970) transmutassem o método para uma abordagem capaz de abarcar a análise comparada de políticas públicas. É neste capítulo, também, que a escolha dos casos a serem comparados é mais bem problematizada, dando estofamento para que a análise final seja erigida em cima de pressupostos teóricos sedimentados.

Por remate, o quarto capítulo – o maior de toda a Pesquisa e o mais ligado ao objetivo fim da Dissertação – é dedicado à análise comparada da agenda decisória das políticas de banda larga brasileira e estadunidense, assumindo o Programa Nacional de Banda Larga e o *National Broadband Plan* como documentos base centrais da inquirição. Os programas desenvolvidos no Brasil e nos Estados Unidos, entre 2008 e 2010, são examinados, fazendo uso de documentos auxiliares (oficiais), artigos, produções acadêmicas e material jornalístico das imprensas de cada nação, e, ao término da aplicação do MSF e do MSSD, foco especial sobre a Universidade, como ator relevante, é posicionado, buscando compreender qual o papel desempenhado pelo ente na conformação da agenda nas políticas de banda larga deste e daquele país.

Confrontar a agenda decisória do Programa Nacional de Banda Larga brasileiro e do *National Broadband Plan* estadunidense através da instrumentalização do Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Framework* – MSF) e do Design de Sistemas Mais Similares (*Most Similar System Design* – MSSD) é o cerne desta Pesquisa. Conquanto, para além da comparação *per se*, o persistente foco no ator Universidade, que permeará todo o percurso investigativo, fornece características particulares para este Trabalho que intenta lançar luz sobre a participação de um distinto ator. (KLEINROCK, 2010; LUKASIK, 2011).

1.1 TEMA DE PESQUISA

Análise comparada da conformação da agenda decisória nas políticas de banda larga do Brasil e dos Estados Unidos, entre 2008 e 2010, e o papel da Universidade.

1.2 TEMÁTICAS DE PESQUISA

Análise da Agenda Decisória em Políticas Públicas; Análise Comparada de Políticas de Banda Larga; Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Framework* – MSF); Design de Sistemas Mais Similares (*Most Similar Systems Design* – MSSD); Papel da Universidade na Conformação da Agenda Decisória.

1.3 PROBLEMA DE PESQUISA

Como se estabeleceram as agendas decisórias nas Políticas de Banda Larga do Brasil e dos Estados Unidos, entre 2008 e 2010, e qual a participação da Universidade neste processo?

1.4 PROBLEMÁTICA DE PESQUISA

Quais as dinâmicas de conformação de uma política pública em fase pré-decisória – tendo as políticas de banda larga como *objectum* e o Brasil e Estados Unidos como *locus* de investigação, fazendo uso da análise de políticas públicas e da análise comparada de políticas públicas como ferramental teórico-metodológico capaz de redarguir as circunstâncias dos casos – e qual a participação e as relações estabelecidas pela Universidade neste decurso?

Estes são os complexos questionamentos sobre os quais a presente Dissertação pretende se debruçar, a partir do aprofundamento em artigos, textos/livros, trabalhos acadêmicos, documentos disponíveis à consulta pública e pesquisas publicadas por demais entidades de saber científico.

Por fim, após a organização de todo o material necessário, ter-se-á, na apresentação de hipóteses fundamentadas nos mais variados dados, um trabalho que condensará a análise comparada da conformação da agenda decisória das políticas de banda larga no Brasil em relação à agenda decisória das políticas de banda larga nos Estados Unidos demonstrando, conceitualmente, em quais aspectos a interação entre diferentes atores diverge ou converge para que determinado tema se agencie e receba a atenção dos formuladores de políticas públicas.

1.5 OBJETIVOS

1.5.1 Objetivo Geral

O objetivo central deste trabalho é realizar uma análise comparada das políticas públicas de banda larga implantadas, entre 2008 e 2010, no Brasil e nos Estados Unidos identificando o papel dos atores, em especial da Universidade, na conformação da agenda decisória.

1.5.2 Objetivos Específicos

a) Compilar uma revisão de literatura sobre Análise de Políticas Públicas tomando por marco analítico-conceitual o Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Framework*).

b) Compilar uma revisão de literatura sobre Análise Comparada de Políticas Públicas tomando por marco analítico-conceitual a abordagem do Design de Sistemas Mais Similares (*Most Similar Systems Design*).

c) Analisar as políticas nacionais de banda larga brasileira e estadunidense, com foco na agenda decisória e a partir de uma perspectiva comparada, fazendo uso do Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Framework*) e da abordagem do Design de Sistemas Mais Similares (*Most Similar Systems Design*), colocando luz sobre o papel dos atores, em especial da

Universidade, na participação da conformação da agenda e nas posteriores tomadas de decisão.

1.6 MOTIVAÇÃO E JUSTIFICATIVA

O profundo interesse do pesquisador deste trabalho pela temática abordada nesta Dissertação sobrevém de experiência acadêmica e profissional vivenciada no decurso de mais de uma década de estudos e exercício laboral. Para além desta motivação pessoal, o recorte de pesquisa justifica-se ainda pela inequívoca necessidade de se problematizar o Programa Nacional de Banda Larga brasileiro em suas diferentes etapas do ciclo de vida da política pública (desde a conformação da agenda até a avaliação desta política, findada sua fase de implementação).

Como graduando em Sistemas de Telecomunicações do Instituto Federal de Santa Catarina, a oportunidade de primeiro contato com a temática da inclusão digital e da massificação do acesso à informação – a partir das políticas de banda larga promovidas durante o Governo Luiz Inácio Lula da Silva – catapultou o pesquisador para projetos de pesquisa e extensão ligados à construção de cidades digitais (fundamentadas em políticas públicas desenvolvidas no âmbito do poder público federal, através do Ministério das Comunicações) e serviram de fio condutor para a produção do Trabalho de Conclusão de Curso intitulado: VlanMobil – Rede de Computadores Móvel com Infraestrutura de Telecomunicações (2010), donde iniciais problematizações sobre o, até então recém lançado, Um Plano Nacional para Banda Larga (2009) já seriam realizadas.

Na esteira deste inaugural momento, o Programa Nacional de Banda Larga (2010) chegaria ao grande público (tomando por base as necessidades já apontadas em Um Plano Nacional para Banda Larga, publicado no ano anterior), seguido do Programa Inclusão Digital para Juventude Rural (2011) e do Programa Cidades Digitais (2012) – todos promovidos durante o Governo Dilma Rousseff – donde no Programa de Inclusão Digital para Juventude Rural (2011) o autor deste trabalho receberia reconhecimento ministerial pela execução de uma pesquisa aplicada, junto ao Município de São Bonifácio/SC, quanto à proposição de um projeto de cidade digital de baixo custo lançando mão de equipamentos de segunda linha ou que já haviam sido descartados como rejeito.

As atividades de pesquisa e o interesse pelo tema confluíam para a atividade profissional quando, como Consultor em Tecnologia da Informação e Comunicação e como Executivo Sênior da Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina (tendo como especialidade a negociação e gestão de projetos de Cidades Digitais para os municípios catarinenses com população inferior a cinquenta mil habitantes), a relação com o Ministério das Comunicações tornar-se-ia mais próxima, por meio do contato direto com servidores da carreira ministerial atuando como formuladores de políticas setoriais de telecomunicações (em especial, de inclusão digital e banda larga).

Nesse período de proximidade com os formuladores de políticas públicas, vinculados ao supracitado orbe da administração pública federal, surgiu também o primeiro contato com políticas de banda larga desenvolvidas em outras nações – seja através das discussões realizadas na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) ou nas linhas temáticas ligadas à grande área das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) apresentadas pelo BRICS, em que informativos eram elaborados pondo em panorama as ações de inclusão digital e banda larga dos cinco países inscritos no Bloco.

Sob essa égide, a disposição de comparar a política de banda larga brasileira à política de banda larga desenhada, formulada, implementada e avaliada em outros países transformou-se em obstinação, fruto de uma trajetória que tenta cada vez mais investigar peculiaridades, sucessos e fracassos de outras nações (na condução de suas políticas setoriais de telecomunicações) buscando lições que possam ajudar a interpretar o caso brasileiro e que contribuam – no futuro – para novas rodadas de negociação, na arena política, que coloquem luz a este tema tão relevante.

No Mestrado em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná, de onde advém a presente pesquisa, a análise da fase decisória da política de banda larga do Brasil posta em comparação à dos Estados Unidos da América torna-se objeto de observação, por meio das quais se pretende evidenciar elementos que diferenciam a conformação da agenda decisória entre as duas maiores economias do Continente Americano, perscrutando o papel da Universidade na composição da referida agenda.

De forma análoga, no Mestrado em Tecnologia e Sociedade da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, a análise da fase decisória da política de banda

larga do Brasil é posta em comparação à da Argentina e à do México, localizando, na conformação da agenda das três maiores economias da América Latina, o papel, desta vez, do Estado na composição da referida agenda.

Essas duas pesquisas dissertativas, realizadas concomitantemente e em sintonia, dão voz ao interesse antigo deste pesquisador de compreender como a rede de atores se configura e opera para que determinado tema receba a atenção do Estado e como os diferentes atores (sejam eles Agentes de Mercado, Universidades, Institutos de Pesquisa e outros tantos) são inscritos e mantidos próximos do Governo, seja ofertando soluções aos problemas identificados ou apoiando a composição da política pública em sua fase pós-decisória.

Para além das motivações descritas anteriormente, as dissertações desenvolvidas, no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPPP-UFPR) e no Programa de Pós-Graduação em Tecnologia e Sociedade (PPGTE-UTFPR), também dão voz ao interesse deste pesquisador de se debruçar sobre trabalhos científico-sociais que abordem a análise comparada de políticas setoriais (em especial as de telecomunicações/tecnologias da informação e comunicação) de diferentes países, campo ainda pouco explorado (no âmbito das políticas de banda larga, principalmente com o recorte da conformação da agenda).

A finitude das produções acadêmicas que coadunem essas duas perspectivas (da conformação da agenda das políticas de banda larga em consonância à análise comparada entre países) é tamanha que, num brevíssimo estado da arte elaborado para este trabalho, praticamente nenhuma produção relevante sobre o tema foi localizada.

A busca realizada através do Portal de Periódicos Capes, fazendo uso de descritores que correlacionassem os diferentes quadrantes desta pesquisa, resultou num *corpus* editorial escasso que, na subsequente revisão sistemática, não indicou um único artigo em que os métodos elencados para uso nesta Dissertação fossem adotados para análise de qualquer Política Nacional de Banda Larga de alguma nação.

Reconhecendo, aqui, o uso do Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Framework* – MSF) como arsenal metodológico para análise da conformação da agenda, e o uso do Design de Sistemas Mais Similares (*Most Similar Systems Design* – MSSD) como abordagem para análise comparada, nas diferentes buscas realizadas tanto no Portal Capes quanto no Catálogo de Teses & Dissertações

Capes, nenhuma tese, dissertação ou artigo foi encontrado que aplicasse o MSF ou o MSSD num Plano Nacional de Banda Larga (do Brasil ou de outro país).

Note-se que, nas buscas realizadas, não foi condicionado o uso do MSF e do MSSD de forma simultânea na análise de algum Plano Nacional de Banda Larga. A aplicação de apenas um arsenal teórico já seria suficiente para que uma produção de alta relevância sobre o tema pudesse ser localizada, o que não aconteceu.

Quando relacionado o descritor '*multiple streams framework*' (considerando também a variação '*multiple-streams framework*') ao descritor '*broadband*', quatro artigos são localizados na base de dados (sem nenhum outro filtro aplicado). São eles: *Information Literacy in Practice: Content and Delivery of Library Instruction Tutorials* (2011); *Information Policymaking the United Kingdom: The Role of the Information Professional* (2012); *The role of civil society groups in improving access to the DC-CAN* (2015) e; *Access to and adoption of a municipal broadband middle-mile network: The case of the Community Access Network in Washington, D.C.* (2016). Entretanto, nenhum deles apresenta qualquer aplicação do MSF em um Plano Nacional de Banda Larga, citando o tema de forma marginal. No Catálogo de Teses & Dissertações da Capes nenhum resultado foi encontrado.

Por seu turno, a correlação do descritor '*most similar system design*' ao descritor '*broadband*' não resultou em qualquer artigo no Portal Capes e no Catálogo de Teses & Dissertações da Capes. A busca foi ampliada, substituindo o descritor '*broadband*' pelo descritor '*Internet*', alcançando a marca de três artigos indexados na Plataforma, sendo eles: *Attention, please! Structural influences on tabloidization of campaign coverage in German and Austrian elite newspapers (1949–2009)* (2019); *The legitimacy of public service broadcasting in the 21st century: the Case of Scandinavia. (Report)* (2014) e; *Comparative constitutional reasoning: the law and strategy of selecting the right arguments* (2004). Mais uma vez, nenhum deles apresenta qualquer aplicação do MSSD em um Plano Nacional de Banda Larga, indicando seu uso em serviços de radiodifusão (Noruega x Suécia), ou em jornais (Alemanha x Áustria), ou ainda numa produção sobre raciocínio comparativo. No Catálogo de Teses & Dissertações da Capes nenhum resultado também foi encontrado.

Pesquisas em língua portuguesa, envolvendo os mesmos descritores, foram realizadas, resultando no mesmo campo amostral relatado anteriormente.

Nessas condições, o estado da arte atual, conciliando análise da agenda decisória e análise comparada de políticas de banda larga, é praticamente inexistente (dentro das limitações de pesquisa interpostas que fazem uso do Portal Capes e do Catálogo de Teses & Dissertações Capes), como produção acadêmica realizada no Brasil, o que, certamente, já justificaria uma maior inspeção do tema e garantiria originalidade e ineditismo ao que se propõe no presente Estudo.

Outras buscas, sem privilegiar a análise da conformação da agenda (por meio do MSF) e a análise comparada (por meio do MSSD), foram realizadas e os trabalhos de maior destaque encontrados são os do autor Marcelo Barros da Cunha (2012), intitulado: *“The Brazilian and The U.S. National Broadband Plan: A Comparative Review on Policies and Actions”* – produzido na *The George Washington University*, no *Institute of Brazilian Issues* -, e do autor Marcelo Medeiros (2010), intitulado: *“As Políticas Públicas de Inclusão Digital do Governo Lula (2003-2009): uma análise de programas e leis”* – produzido na Universidade Federal do Rio de Janeiro, no Mestrado em Políticas Públicas. Na primeira supracitada pesquisa, o trabalho incide diretamente sobre os mesmos países comparados nesta Dissertação e sobre o mesmo período histórico (de 2008 a 2010), embora o foco não esteja voltado para a conformação da agenda decisória e não se aplique qualquer método ou abordagem formal de análise comparada. Já na segunda pesquisa supracitada, o período anterior ao desenvolvimento do Programa Nacional de Banda Larga brasileiro é retratado, e a investigação é circunscrita às políticas de banda larga desenhadas e implementadas ao longo dos dois mandatos presidenciais de Luiz Inácio Lula da Silva (não se encontrando, temporalmente, com o principal momento perquirido ao longo desta Dissertação – no caso, o ano de 2010).

Somadas as intenções do autor da corrente Dissertação e a escassez de artefatos teóricos que se disponham a examinar os Planos Nacionais de Banda Larga do Brasil e dos Estados Unidos com os recortes metodológicos aqui dispostos, é patente que um campo novo, ainda a ser desbravado, é iniciado – ainda que, é importante que se diga, muitas produções existentes dêem enfoque em ao menos um dos quadrantes da pesquisa – e que as contribuições legadas darão apenas um passo ante as vastas possibilidades investigativas a serem exploradas.

1.7 EMBASAMENTO TEÓRICO-METODOLÓGICO

Esta pesquisa fez uso de métodos bibliométricos – descritos na abertura de cada capítulo de forma individual – acrescidos de revisão sistemática tanto das publicações filtradas na base de dados quanto na lista de referência dos artigos selecionados na bibliometria, na primeira etapa do trabalho (Capítulos 2 e 3) onde consta a inspeção dos métodos de análise de políticas públicas e de análise comparada de políticas públicas, a partir da seleção do MSF e do MSSD.

A análise documental, de acervo disponível à consulta pública, é a técnica adotada no Capítulo 4, com base na instrumentalização do MSF nos Planos Nacionais de Banda Larga do Brasil e dos Estados Unidos e comparação a partir da abordagem MSSD, com destaques para a Universidade.

Segundo Wolff (2004):

Documentos são artefatos padronizados na medida em que ocorrem tipicamente em determinados formatos como: notas, relatórios de caso, contratos, rascunhos, certidões de óbito, anotações, diários, estatísticas, certidões, sentenças, cartas ou pareceres de especialistas. (Wolff, 2004, p. 284)

Na esteira dessa conclusão, Wolff (2004) e Flick (2009) discutem os documentos de foro privado ou público e sua importância como fonte de dados para uma pesquisa qualitativa ou quantitativa. Enquanto os documentos produzidos pelas pessoas – como: diários, registros informais em áudio ou vídeo, fotos e demais artefatos – são considerados como de foro privado (ainda que possam, perfeitamente, ser usados em qualquer tipo de pesquisa), os documentos produzidos por Estados-Nação, órgãos públicos ou entidades de fé pública são considerados de foro e interesse público, e, desta forma, também úteis para as mais variadas pesquisas.

As produções textuais que apresentam o plano de implementação de uma política pública são, portanto, documentos – de foro público – muito úteis para a compreensão do surgimento, condução e encerramento de determinada política pública e são, por vezes, arsenal teórico exclusivo de produções acadêmicas que visam desvelar as práticas políticas cristalizadas nesses artefatos (documentos) ou as intenções dos governos nas conduções de determinadas agendas, em detrimento de outras.

Para Flick (2009), um documento pode ser tanto adotado como dispositivo complementar de análise como pode assumir protagonismo na pesquisa (como no caso desta Dissertação), a depender dos objetivos e finalidades que se deseje alcançar numa investigação quali ou quantitativa.

Além dessa flexibilidade de adoção, os documentos também devem ser pensados, a partir da perspectiva de Flick (2009), não como dispositivos retóricos estáveis, estáticos e pré-definidos, mas, precipuamente, como estruturas/redes de ação. Essa percepção sobre os documentos numa pesquisa se alinha, rigorosamente, ao caráter dos documentos que sedimenta uma política pública, validando o uso desse tipo de artefato nas análises propostas ao longo desta Dissertação.

A natureza dos documentos utilizados numa pesquisa também deve levar em conta a periodicidade e especificidade do artefato. Em outras palavras, um documento pode ser criado para uma pesquisa (um questionário semi-estruturado, por exemplo) ou pode já existir por outras motivações (que não envolvidas diretamente com a pesquisa) e ser apropriado para explicar determinada circunstância ou construir uma hipótese. Um documento também pode ser perene ou sazonal, sendo produzido num intervalo cíclico de tempo ou sem uma periodicidade definida (FLICK, 2009).

Outra característica importante dos documentos curatelados para uma pesquisa diz respeito a sua acessibilidade. Existem documentos de acesso fechado, restrito, arquivo aberto e aberto. Dentre a dimensão pública ou privada de um documento, encararemos, a partir deste momento, que todos os documentos utilizados no decorrer desta pesquisa serão de domínio público, pois são de interesse coletivo e disponibilizados pelo Estado (seja o Estado brasileiro ou estadunidense) com moderada facilidade (FLICK, 2009).

Retomando as quatro categorias documentais anteriormente citadas, os documentos fechados dizem respeito a artefatos que estão disponíveis a poucos usuários, que são credenciados ou certificados ao uso e que detém informações que não podem ser reveladas totalmente ou parcialmente. Por sua vez, os documentos restritos, estão liberados para algumas categorias profissionais (como documentos disponíveis apenas para advogados ou servidores do judiciário), mas ainda detém certo nível de controle em seu uso e manuseio (FLICK, 2009).

Os documentos de arquivo aberto estão disponíveis à consulta pública, mas geralmente em apenas um único formato (podem estar em formato impresso, acessíveis apenas fisicamente através de consulta presencial, por exemplo) dificultando, por vezes, sua utilização, dada a necessidade de deslocamentos e impossibilidade de uso compartilhado do artefato (FLICK, 2009).

Já os documentos abertos, como os utilizados nesta Dissertação, são disponibilizados em diferentes formatos, incluindo os formatos digitais, por meio da Rede Mundial de Computadores; sendo de uso compartilhado e, em muitos casos, hospedados em vários lugares da Internet – seja em bases de dados de documentos oficiais de Estado ou em páginas de Ministérios ou Entidades Públicas (FLICK, 2009).

Nesta seção, é importante destacar que muitos documentos disponíveis à consulta pública no site do Ministério das Comunicações do Governo brasileiro (que, após fusão com o então Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação passaram a conformar, entre 2016 e 2020, o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações) foram retirados do ar em 2019, ao longo da modificação de alguns sítios eletrônicos de governo, assim que a gestão do presidente Jair Bolsonaro assumiu seus quatro anos de mandato, eleito durante processo realizado em 2018.

Antes desta data, todos os documentos eram hospedados no sítio eletrônico do Ministério das Comunicações que, com a fusão de 2016, sofreu migração de conteúdo ao longo dos anos subsequentes. Essa migração foi concluída em 2018, com todo o conteúdo posto no ar novamente, mas em 2019 vários documentos voltaram à inacessibilidade do grande público, estando fora de acesso desde então.

Todavia, todos os documentos utilizados na análise do caso brasileiro já haviam sido curatelados antes de qualquer indisponibilidade; sendo que, no não retorno de sua oferta por parte do Estado brasileiro, serão anexados a esta Dissertação para que possam ser consultados com maior comodidade e facilidade.

Na análise documental, além de tecer considerações sobre a disponibilidade de documentos e sua facilidade ou dificuldade de acesso, Flick (2009) também trata especificamente do seu uso numa pesquisa, destacando que o pesquisador envolto em sua produção acadêmica deve considerar as intenções e objetivos na construção do respectivo artefato textual, quem esquematizou e redigiu o texto e se a autoria é atribuída a um indivíduo de forma isolada, um grupo de pessoas, uma instituição, um

grupo de instituições ou uma entidade de grande porte (como um Estado-Nação ou uma Força Armada, por exemplo).

Para exemplificar a questão, no caso da análise dos documentos que sustentam a política de banda larga brasileira do final da primeira década do século XXI, o Um Plano Nacional para Banda Larga, de 2009, foi produzido por três autores identificados (especialistas técnicos do Ministério das Comunicações), enquanto o documento subsequente, o Programa Nacional de Banda Larga, de 2010, tem autoria do Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital – CGPID – e da Chefia de Gabinete da Presidência da República do Governo Luiz Inácio Lula da Silva, com participação de mais vinte entidades (todos da Gestão Federal, incluindo vários Ministérios).

Já para o caso do Relatório de avaliação do Plano Nacional de Banda Larga (PNBL), de 2014, produzido pelo Senado Federal, embora o documento seja reconhecidamente redigido por especialistas técnicos e consultores do Senado, detém indicação de senadores da República na participação da relatoria e presidência da comissão que discutiu a avaliação elaborada, destacando informações preciosas para compreensão do teor do documento lavrado.

Isso reforça, como recém mencionado, que reconhecer os formuladores de determinado documento é indispensável para se saber quais perspectivas se podem encontrar retratadas no dispositivo que se pretende analisar (FLICK, 2009).

Para além da autoria, a autenticidade, a credibilidade, a representatividade e a significação, são outras dimensões que precisam ser verificadas para que o documento selecionado não desprestige uma pesquisa em virtude da não robustez do arsenal documental posto sob inquirição (FLICK, 2009).

A autenticidade busca aferir se um documento é uma versão original e completa, ou se é um resumo de um documento original ou um documento modificado (não contendo determinadas partes, traduzido ou transcrito). A autenticidade pode ser conferida de várias formas, desde consulta direta a órgãos oficiais de governo, passando pela comparação com versões disponibilizadas na Internet em diferentes lugares, até a utilização de *softwares* capazes de identificar se alguma modificação proposital foi interposta no documento acareado (FLICK, 2009).

A credibilidade busca aferir se um documento é preciso e exato quanto aos dados apresentados, avaliando se sua fonte é reconhecida e crível, se não contém erros grosseiros (que podem abarcar desde imprecisões e equívocos gramaticais

até a adoção de dados que podem ser confrontados e questionados, tornando-os imprecisos ou fraudulentos) e se não evoca outros documentos inexistentes ou reconhecidamente corrompidos (FLICK, 2009).

A representatividade busca aferir se um documento segue um padrão de produção. Para o caso dos documentos produzidos pelo Estado brasileiro, a comparação entre o Um Plano Nacional para Banda Larga e outros Planos produzidos dentro da mesma pasta (Ministério das Comunicações) ou até mesmo de outras pastas, ajudam na verificação de determinado dispositivo textual (pois muitos documentos produzidos pela mesma entidade acabam adotando um padrão, inclusive de formatação) (FLICK, 2009).

Por último, a significação busca aferir se um documento é legível, claro, compreensível e pode ser analisado sem perdas substanciais de seu conteúdo. Essas quatro conferências ajudam o pesquisador a formar um corpus documental que distancia questionamentos quanto a sua qualidade e fiabilidade, fortalecendo as teses entrepostas a partir do manejo destes dispositivos textuais (FLICK, 2009).

Nesta Dissertação, os dois dispositivos mais importantes que serão analisados, o Programa Nacional de Banda Larga e o *Connecting America: The National Broadband Plan* seguiram uma rigorosa verificação envolvendo todos os elementos elencados acima.

Ambos são disponibilizados por fontes confiáveis (angariados, eletronicamente, dos sítios do Ministério das Comunicações e da *Federal Communications Commission*), foram comparados com arquivos idênticos, disponibilizados em outros sítios (para aferir se seu conteúdo não estava acrescido de nenhuma inconsistência ou imprecisão de dados), seguem o padrão de produção de documentos oficiais emitidos pelos Estados-Nação de origem e não detém erros grosseiros que possam por dúvidas sobre suas originalidades.

Ao longo da análise dos documentos e da utilização do MSF para compreensão de elementos que conformam a agenda governamental e garantem a entrada do tema da massificação do acesso à informação, a partir de 2009 (para o caso estadunidense) e de 2010 (para o caso brasileiro), a comparação com notas técnicas, materiais jornalísticos produzidos pelos Estados-Nação e pela imprensa livre desses Estados serão utilizados para se colacionar todas as dimensões anteriormente indicadas, buscando sempre garantir que os documentos retratem suas intenções de forma crível.

É imprescindível, no entanto, reconhecer a limitação das fontes escrutinadas nesta investigação, partindo da perspectiva consciente do autor deste Trabalho de que a realidade assume e atesta questões complexas e intrincadas que os artefatos documentais não são capazes de responder de forma isolada (nem na mais profunda das arguições). No que lhe concerne, modelos teóricos e abordagens conceituais também não são capazes de contemplar, em sua totalidade e tendo em vista o caráter instrumental de suas aplicações, a magnitude das experiências reais vivenciadas ao longo da construção de uma política pública, fornecendo, por seu turno, simplificações capazes de ilustrar apenas algumas circunstâncias detentoras de maior atenção heurística.

Esta seção metodológica dedica-se exclusivamente à abordagem da análise documental de forma mais ampla e genérica, pois nos capítulos dedicados à revisão de literatura, uma subseção metodológica específica é apresentada. Nestas subseções, as peculiaridades metodológicas são explicitadas, aproximando a metodologia da pesquisa de cada capítulo e demonstrando como cada corpus textual foi tratado, de diferentes formas, em busca da melhor técnica de investigação para cada distinta abordagem conceitual elucidada.

1.8 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Diferentes métodos e abordagens são fundamentais para compreensão dos fenômenos sociais, em suas complexidades analíticas e conceituais, dando condições para que um estudo tenha validade e reconhecimento científico. Para condução desta pesquisa, em aderência ao tema proposto, a abordagem qualitativa (de natureza básica) será adotada proporcionando: análises comparativas entre o local e o global e tratamento de informações empíricas que não restringirão o estudo, apenas, à operacionalização de variáveis.

Se, quanto à abordagem, os temas serão analisados sob a ótica qualitativa, quanto aos objetivos e procedimentos, a pesquisa exploratória, de aprofundamento dos temas, de adensamento das hipóteses, com apropriado levantamento bibliográfico e documental serão os métodos adotados, em diferentes momentos, conforme descrição elucidada abaixo:

- Etapa Preliminar (Capítulo 1) – Definição dos Pressupostos Basilares da Pesquisa

Tema; Temáticas; Problema; Problemática; Objetivos; Motivação e Justificativa; Embasamento Teórico-Metodológico e Estrutura da Dissertação.

- Primeira Etapa (Capítulo 2) – Análise Bibliográfica

Revisão Bibliográfica sobre o Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Framework* – MSF).

- Segunda Etapa (Capítulo 3) – Análise Bibliográfica

Revisão Bibliográfica sobre o Design de Sistemas Mais Similares (*Most Similar Systems Design* – MSSD).

- Terceira Etapa (Capítulo 4) – Análise Bibliográfica, de Documentos Disponíveis à Consulta Pública e de fontes secundárias.

Estudo dos Programas Nacionais de Banda Larga implementados no Brasil e Estados Unidos e análise da agenda decisória (através do *framework* de Múltiplos Fluxos – *Multiple Streams Framework* – MSF) em perspectiva comparada (através da abordagem do Design de Sistemas Mais Similares – *Most Similar Systems Design* – MSSD).

- Última Etapa (Capítulo 5) – Considerações Finais.

2 A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS (*MULTIPLE STREAMS FRAMEWORK*)

2.1 INTRODUÇÃO DO CAPÍTULO

Comparar as políticas públicas de massificação do acesso à informação com base na análise de políticas públicas implantadas no Brasil e nos Estados Unidos – em especial os Planos Nacionais de Banda Larga que estas nações colocaram em curso ao final da última década – para, a partir da referida comparação, identificar o papel dos atores na conformação das respectivas políticas, imprescindido de uma inquirição, anterior, dos métodos adequados para análise da conformação das agendas governamentais e a participação dos diferentes agentes na reconhecimento dos problemas, oferta de alternativas e condicionantes políticas que envolvem estes processos.

Para tanto, o Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Framework* – MSF), formulado originalmente por Jonh Wells Kingdon, é adotado como ferramental analítico, buscando, através da análise de políticas públicas e da análise comparada de políticas públicas (fazendo uso do Design de Sistemas Mais Similares – *Most Similar Systems Design* – MSSD), interpretar as assimetrias interpostas entre uma nação economicamente dependente (Brasil) e uma nação que representa o *hegemon* econômico global (Estados Unidos), desvelando a participação política dos diferentes atores, com foco na Universidade de cada país examinado – a partir de seus pesquisadores, especialistas, técnicos e estudantes – e suas contribuições para formação das atinentes agendas decisórias.

Nessa perspectiva, demais autores que fazem uso do referido modelo, anteriormente citado, ou que o atualizaram, propondo-o para novas aplicações, são resgatados, formando uma revisão de literatura indispensável para a etapa de análise, apresentada no capítulo final desta Dissertação.

Nikolaos Zahariadis e, no Brasil, Ana Cláudia Niedhardt Capella destacam-se como pesquisadores que tem estabelecido diálogo, em suas publicações, com a abordagem de Jonh Wells Kingdon, aplicando o MSF em suas pesquisas e, a partir disso, extravasados os limites iniciais demarcados por Kingdon, como teórico de base do modelo, propondo novas aplicações e questionando certas perspectivas – como Zahariadis tem feito ao longo de suas produções acadêmicas ao

instrumentalizar o MSF, por exemplo, em pesquisas dedicadas ao entendimento dos ciclos de privatização na Europa, precipuamente França e Inglaterra.

Outros autores são, circunstancialmente, utilizados para complementar pontos de vista e enriquecer a exposição conceitual percorrida ao longo do Capítulo. Dentre eles: Reimut Zohlnhofer, Nicole Herweg e Christian Hub, representantes do Departamento de Ciência Política da Universidade Ruprecht-Karls-Heidelberg, que têm perfilhado o MSF e difundido as ideias de Kingdon e Zahariadis pela Alemanha.

Optar por iniciar o trabalho pelo estudo de um método de análise de políticas públicas é fundamental para que, sustentado num corpo teórico revisado, as minudências do MSF possam ser postas em panorama, suas limitações localizadas/mapeadas e as potencialidades adequadamente exploradas, permitindo que o instrumental teórico seja utilizado como facilitador da interpretação necessária e não como restritor das perquirições que se deseja alcançar.

Para tanto, a presente seção exibe estrutura subcapitular composta de Introdução; Bibliometria e Revisão Sistemática; Desenvolvimento e; Conclusão; tendo, no Desenvolvimento, seções que perpassam o Modelo de Múltiplos Fluxos; Problemas; Alternativas; Políticas; Os Atores Envolvidos na Conformação e Mudanças na Agenda.

2.2 BIBLIOMETRIA E REVISÃO SISTEMÁTICA

No presente capítulo, o Portal de Periódicos Capes foi adotado como campo amostral da pesquisa, de onde foram filtrados artigos e documentos. O Portal indexa quantidade substancial de bases de dados (as mais importantes em nível internacional, como a *Scopus*, *Web of Science* e *Muse*, dentre outras) sendo um dos portais mais qualificados do Planeta.

Após a escolha do campo amostral, os descritores foram selecionados para contribuir com a busca refinada dos artigos. Dois descritores foram selecionados a partir da leitura da obra de John Wells Kingdon – “*Agendas, Alternatives, and Public Policies*” – publicação escrita em 1984, onde o autor apresenta o MSF – que vem sendo usado, por diferentes pesquisadores, como marco teórico para inúmeras pesquisas subsequentes. O descritor ‘*multiple streams framework*’ teve quarenta e cinco resultados indicados no Portal, sendo que quando correlacionado ao descritor ‘*public policy*’ o campo amostral é reduzido para nove artigos.

A partir do *corpus* de publicações garimpado, uma revisão sistemática foi realizada junto à lista de referência dos textos localizados no Portal Capes com objetivo de se ampliar o acervo da pesquisa, na busca por produções acadêmicas estritamente relacionadas ao Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Framework* – MSF) em seu jaez teórico.

Dentre os autores destacados, tanto na pesquisa realizada no Portal Capes quanto na revisão sistemática aplicada nas listas de referência dos diferentes textos, ademais de John Wells Kingdon (autor do modelo) – e dos já mencionados Nikolaos Zahariadis, Reimut Zohlnhofer, Nicole Herweg e Christian Hub – Patrycja Rozbicka, Florian Spohr, Michael D. Jones, Holly L. Peterson, Jonathan J. Pierce, Nicole Herweg, Amiel Bernal e Holly Lamberta Raney foram os autores, com mais publicações de alta relevância, crivados por meio dos critérios utilizados pelo Portal Capes para seleção de conteúdos (que incluem revisão por pares, *qualis* dos periódicos onde foram publicados os artigos e demais requisitos) integrando, por isso, o grupo de autores revisados.

Nesta etapa, o recorte do autor – a partir da técnica de revisão sistemática dos artigos selecionados na fase anterior – dá o *corpus* referencial da Pesquisa. A leitura dos resumos dos artigos possibilitou o descarte das produções marginais (que não atentam diretamente à teoria de base adotada) separando, para posterior leitura, apenas os trabalhos de natureza teórica e ligados ao MSF nevrálgicamente.

A revisão foi aplicada a todos os artigos dos autores inicialmente filtrados na base, recém mencionados, dando prioridade aos textos produzidos por autores que se alinham, epistemologicamente, ao trabalho de John Wells Kingdon e que compartilham dados indispensáveis para a aplicação do MSF.

Dentro das finalidades esboçadas, e minutadas previamente, boa parte do arsenal teórico da pesquisa se concentrou nas produções dos três autores mais adotados, no Brasil, para estudos de caso que lançam mão do MSF como instrumento analítico: John Kingdon, Nikolaos Zahariadis e Ana Cláudia Niedhardt Capella, ainda que outros pesquisadores sejam explorados no decorrer da produção acadêmica.

Conquanto, não filtrada no processo bibliométrico adotado para este capítulo, Ana Cláudia Niedhardt Capella assume centralidade na presente investigação, pois, ao longo de anos de pesquisa sobre o MSF, tornou-se a pesquisadora com artigos mais relevantes publicados em língua portuguesa, dando

destaque aos temas abordados por John Wells Kingdon, que têm maior similaridade e aderência à realidade brasileira.

2.3 O MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS (*MULTIPLE STREAMS FRAMEWORK* – MSF)

O Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Framework* – MSF), engendrado e apresentado por John Wells Kingdon ([1984] 2014) em 1984, transformou-se, ao longo dos anos, num marco analítico para estudos relacionados ao surgimento de determinados temas nas agendas governamentais, em detrimento de outros temas, negligenciados (KINGDON, [1984] 2014; CAPELLA, 2005).

Como professor emérito do Departamento de Ciência Política da Universidade de Michigan, Kingdon ([1984] 2014) atua nos campos de estudo ligados a Processos Legislativos; Políticas Públicas e; Governo e Políticas Estadunidenses – tendo produzido três obras, cada qual relacionada a um destes diferentes campos: *Congressmen's Voting Decisions* (1973, 1981, 1989), *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (1984, 1995, 2011) e *America the Unusual* (1999) (UNIVERSIDADE DE MICHIGAN, 2019).

Kingdon ([1984] 2014) estruturou o arquétipo aqui descrito (MSF) tomando por base suas análises de políticas públicas realizadas durante atuação, como pesquisador, junto ao governo dos Estados Unidos da América – análises dedicadas aos setores de Saúde e Transporte fazendo uso de técnicas de entrevista, com membros do alto escalão do Governo Federal, e demais dados empíricos coletados no decorrer da relação construída com a nação estadunidense (CAPELLA, 2005; ZAHARIADIS, 1999).

Na obra *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (1984, 1995, 2011), o autor responde, através de seu modelo pormenorizado, por que alguns ‘problemas’ chamam a atenção dos formuladores de políticas públicas enquanto outros se mantêm submersos, em busca de uma oportunidade de emersão (neste parágrafo, a expressão ‘problema’ aparece entre aspas, pois, ao longo do texto de Kingdon ([1984] 2014) o autor diferencia problema de condição, demonstrando que a expressão ‘problema’ está, neste parágrafo, mais associada à ideia de condição) (KINGDON, [1984] 2014; CAPELLA, 2005).

O principal objetivo do trabalho de Kingdon ([1984] 2014) é proporcionar arsenal técnico-teórico para análise de políticas públicas em sua fase pré-decisória, anterior ao processo de implementação da política (KINGDON, [1984] 2014; CAPELLA, 2005).

Das quatro etapas delineadas por Kingdon ([1984] 2014) para compreensão das políticas públicas, duas delas são consideradas pré-decisórias: o estabelecimento de uma agenda e a caracterização de alternativas; uma delas é considerada decisória: a escolha da alternativa dominante; e a última é considerada pós-decisória: a implementação – de fato – da decisão (KINGDON, [1984] 2014; CAPELLA, 2005).

A dinâmica do MSF perpassa três fluxos decisórios (*streams*) distintos: problemas (*problems*), alternativas (*policies*) e políticas (*politics*), sendo fundamentada na teoria da anarquia organizada e no modelo da lata de lixo, ambos criados para análises de organizações (não necessariamente estatais) em contextos incertos e dubitativos (CAPELLA, 2005).

Os três fluxos decisórios (*streams*) supracitados, no desenho metodológico de Kingdon (2014), têm cursos moderadamente independentes (para o autor da corrente Dissertação) – ainda que críticas posteriores à publicação do modelo questionem, inclusive, esta independência relativa – acoplando-se (*coupling*), em situações limítrofes, e formando uma janela de oportunidade (*policy window*) (KINGDON, [1984] 2014; CAPELLA, 2005).

Essa menção é importante uma vez que, para Kingdon ([1984] 2014), essa independência é absoluta, afirmando que:

Concebemos três fluxos de processos que fluem através dos fluxos de problemas, alternativas e políticas (como em subsistemas). Eles são amplamente independentes um do outro, e cada um se desenvolve de acordo com suas próprias dinâmicas e regras. Mas em algumas conjunturas críticas, as três correntes são unidas e a maior mudança política surge desse acoplamento de problemas, alternativas e políticas (KINGDON, [1984] 2014, p. 19 – tradução própria).

Estas diferentes percepções acerca da independência dos três fluxos (*streams*) geraram críticas de outros autores, tomando por base as próprias análises de Kingdon ([1984] 2014), como no trabalho de Mucciaroni (1994) mencionado por Capella (2005), no qual se observa que:

Entre os critérios de sobrevivência das idéias nas comunidades (*policy communities*), por exemplo, figura a antecipação, pelos especialistas, de aceitação política, o que revela algum grau de conexão entre o fluxo político (*politics stream*) e o de soluções e alternativas (*policy stream*) (CAPELLA, 2005, p. 23).

Para tanto, sem problematizar mais sobre a independência ou não dos três fluxos (*streams*), a janela de oportunidade (*policy window*) caracteriza o momento de uma possível mudança na agenda governamental, pois o problema (*problem*) possui uma alternativa (*policy*) disponível e um cenário político (*politic*) favorável (permitindo a acoplagem – *coupling*). Kingdon ([1984] 2014) também diferencia a agenda governamental da agenda decisória, salientando que a primeira constitui-se de problemas que receberam atenção do poder público, através dos formuladores de políticas, enquanto a segunda constitui-se das questões inscritas na agenda governamental que estão preparadas para uma tomada de decisão dos formuladores de políticas, na iminência de se transformarem numa política pública de fato (KINGDON, [1984] 2014; CAPELLA, 2005; KAHARIADIS, 1999).

Nas seções subsequentes, os fluxos de problemas (*problems*), alternativas (*policies*) e políticas (*politics*) serão abordados detalhadamente, buscando a ilustração da atribuição que cada uma dessas três dimensões desempenha na formação da janela de oportunidade (*policy window*) e de como a formação da agenda governamental e da agenda decisória são alicerçadas nesses três diferentes – e complementares – fluxos.

2.3.1 Problemas (*problems*)

Dos três fluxos (*streams*) apresentados, o Problema (*problem*) é, por vezes, posto em centralidade nas discussões sobre o MSF por, justamente, ser interpretado como etapa inaugural da inscrição de uma temática numa agenda governamental.

É neste fluxo que Kingdon ([1984] 2014) também dedica maior perícia ao tentar desvendar as razões pelas quais algumas questões recebem atenção dos funcionários de Estado (em especial dos formuladores de políticas públicas) em oposição a outras questões, que simplesmente não emergem na agenda governamental e permanecem imersas no ‘caldo primordial dos problemas’ (analogia própria) - parafraseando Kingdon ([1984] 2014) quando trata do ‘caldo primordial das

políticas' (CAPELLA, 2005, p. 6) ou 'caldo primordial das alternativas' (categoria que será utilizada ao longo da Dissertação, em referência à ideia de Kingdon ([1984] 2014) e Capella (2005), por ser uma escolha que, para o autor desta Pesquisa, melhor designa a concepção original do criador do modelo e que não causa confusão entre a tradução das expressões *politic* e *policy*).

O primeiro pressuposto levantado por Kingdon ([1984] 2014) alude à impossibilidade de todos os problemas (*problems*) (ou condições, conforme diferenciação do autor) serem atendidos ao mesmo tempo, fazendo com que uma tomada de decisão torne-se necessária, pois, nas limitações da própria natureza do aparato estatal (que não apresenta condições de tratar todas as questões simultaneamente) algumas condições saltam aos olhos dos formuladores de políticas enquanto outras são despercebidas ou, até mesmo, ignoradas (dando a esta expressão, aqui, sentido de maior intencionalidade).

Em busca de expor a fressura da natureza do processo de seleção de problemas (*problems*), o autor encara distintamente a dimensão epistemológica de problema (*problem*) e condição, diferenciando cada conceito. Ao passo em que a condição é vista como uma conjuntura social localizada sem um protagonismo aparente (e, portanto, sem audiência entre os formuladores de políticas para alcançar a agenda governamental), o problema (*problem*) é uma conjuntura social localizada capaz de despertar a audiência apta em caracterizá-la e incluí-la na agenda governamental (e, posteriormente, na agenda decisória) (KINGDON, [1984] 2014; CAPELLA, 2005).

Obviamente, o caráter das decisões tomadas, pelos formuladores de políticas públicas dedicados a estas funções no aparelho estatal, é de longe questionado por Kingdon ([1984] 2014) ou Capella (2005) – em especial no que diz respeito à natureza da condição humana e aos valores (caros ou não) a cada indivíduo circunscrito neste importante processo de seleção política. O autor explora melhor essa questão quando trata dos funcionários do alto escalão ou até mesmo do Presidente da República (a quem a prerrogativa de atribuição de especialistas e políticos em altos cargos do governo acaba por influenciar, substancialmente, os caminhos políticos que determinada condição precisa trilhar para se efetivar na agenda governamental), mas não se dedica, com o mesmo esmero, em interpretar o impacto que os valores incutidos nas ideias dos formuladores de políticas podem, ou não, privilegiar determinados temas em detrimento de outros.

Sob essa égide, da interpretação dada pelos formuladores de políticas para as condições se transformarem ou não em problemas de fato, uma condição só se torna um problema (*problem*) e alcança a agenda governamental (estimulando a ação estatal e a busca por alternativas) através de “três mecanismos básicos: indicadores; eventos, crises e símbolos; e *feedback* das ações governamentais” (CAPELLA, 2005, p.4) situados por Kingdon ([1984] 2014) como indispensáveis para que se inicie uma ação.

Os indicadores são representados pelos mais variados dados possíveis de serem capturados e parametrizados pelo Estado (através de toda a extensão de sua estrutura ou por intermédio de informações fornecidas pelo Mercado e Universidades) tais como: “[...] custos de um programa, taxas de mortalidade infantil, variações na folha de pagamento de servidores, evolução do déficit público, por exemplo [...]” (CAPELLA, 2005, p.6) sinalizando para a existência de uma condição que pode ou não comocionar o formulador de políticas, caracterizando, a partir daí, um problema (*problem*) ou mantendo-se na posição de condição latente (em busca de uma oportunidade para emergir e apreender a atenção dos funcionários de Estado) (KINGDON, [1984] 2014; CAPELLA, 2005).

Ainda sobre indicadores, para Kingdon ([1984] 2014):

Frequentemente, os problemas chamam a atenção dos tomadores de decisão governamentais, não por meio de algum tipo de pressão política ou ligeira percepção, mas porque algum indicador, mais ou menos sistematizado, simplesmente mostra que existe um problema. Tais indicadores são abundantes no mundo político porque agências governamentais e não-governamentais monitoram rotineiramente várias atividades e eventos: mortes em rodovias, taxas de doenças, taxas de imunização, preços de consumo, transporte de passageiros e transporte interurbano, custos de programas sociais, taxas de mortalidade infantil e muitos outros. Por exemplo, os administradores de programas de recursos humanos em saúde monitoram o número de médicos formados pelas escolas de medicina, por especialidade e por local de trabalho. Eles usam esses números para avaliar o grau de escassez ou excesso de oferta e podem recomendar ajustes na política de mão-de-obra para solucionar problemas (KINGDON, [1984] 2014, p. 90 – tradução própria).

Contudo, Capella (2005) salienta que os indicadores, por si só, não evocam a existência e a extensão de um problema (*problem*), servindo apenas como subsídio para interpretação, por parte dos formuladores de políticas públicas, de uma condição interposta. São, portanto, mecanismos que auxiliam na identificação de uma condição e transformação desta condição num problema (*problem*) –

logrando a atenção dos formuladores – notabilizando, com dados e de forma qualitativa ou apenas quantitativa, uma circunstância que precisa ser observada (CAPELLA, 2005).

Já os eventos, crises e símbolos – segundo mecanismo citado por Kingdon ([1984] 2014) e Capella (2005) – são representados pelos mais variados acontecimentos, tais como: desastres sociais e ambientais, crises políticas e econômicas, hecatombes, escândalos, crimes de grande repercussão midiática e demais episódios que possam captar a atenção dos formuladores de políticas. (KINGDON, [1984] 2014; CAPELLA, 2005).

No que tange eventos, crises e símbolos, Kingdon ([1984] 2014) destaca que:

Os problemas geralmente não são evidenciados pelos indicadores. Eles precisam de um pequeno impulso para chamar a atenção das pessoas ao entorno e de dentro do governo. Às vezes, esse impulso é fornecido por um grande acontecimento, como uma crise ou um desastre que surge – para chamar a atenção para os Eventos, Crises e Símbolos – um símbolo poderoso que se destaca ou a experiência pessoal de um formulador de políticas (KINGDON, [1984] 2014, p. 94 – tradução própria).

Nas entrevistas realizadas por Kingdon ([1984] 2014), com altos funcionários do Governo estadunidense, fica claro o papel de eventos, crises e símbolos tanto nos dados garimpados pelo autor quanto na publicação do trecho de uma das entrevistas que realizou ao longo dos anos de investigação sobre o tema, indicando que:

Eventos são discutidos com alguma frequência nas entrevistas, embora não de forma esmagadora. Trinta e cinco por cento das entrevistas incluíram uma menção proeminente de crises, desastres ou outros eventos semelhantes e foram importantes em sete dos vinte e três estudos de caso. Mas há uma diferença dramática entre saúde e transporte. 63% das entrevistas de transporte [formuladores de políticas que atuam nos setores de transporte] incluíram discussões importantes sobre crises em comparação às entrevistas de saúde [formuladores de políticas que atuam no setor de saúde], com apenas 11%. Da mesma forma, nenhum dos estudos de caso de saúde teve crise codificada como importante; mas elas foram muito importantes em metade dos estudos de caso de transporte. Acidentes de avião estimulam a preocupação com a segurança aérea; os destroços da Penn Central [empresa de transporte ferroviário do Estado da Pensilvânia] estimularam ações do governo sobre as finanças da ferrovia; colapsos das pontes concentram a atenção na deterioração da infraestrutura das rodovias. Considere as seguintes observações dos respondentes de transporte:

Todo processo é crise. Este sistema responde à crise. É a única coisa a que

responde. É disso que se trata a política. No sistema americano, você precisa ser atingido no lado da cabeça antes de fazer alguma coisa. Uma questão se torna uma questão ardente apenas quando atinge proporções de crise. Até que haja uma crise, é apenas uma das muitas questões. A política governamental sempre foi e sempre será em função da crise. Você tem que cair da cama antes de receber ajuda. Todo processo legislativo apaga incêndios, não constrói um bom corpo de bombeiros (KINGDON, [1984] 2014, p. 95 – tradução própria).

Ainda que todas as considerações de Kingdon ([1984] 2014) levem a crer que eventos, crises e símbolos desempenhem papel fundamental na transformação de uma condição em problema (*problem*) e seu agenciamento junto à agenda governamental, Capella (2005, p. 5) afirma que “[...] eventos, no entanto, raramente são capazes de elevar um assunto à agenda, e geralmente atuam no sentido de reforçar a percepção pré-existente de um problema.” – indicando que, como um holofote, um evento, crise ou símbolo é um elemento adicional, jamais central, no prognóstico de um problema (*problem*) junto ao governo. Essas diferenças interpretativas certamente estão relacionadas às realidades socioeconômicas, históricas e políticas que os países *lôcus* da pesquisa de cada autor apresentam – como forma constitutiva da estrutura democrática que se ergue nestas nações (Estados Unidos e Brasil).

Por fim, o *feedback* das ações governamentais, terceiro mecanismo citado por Kingdon ([1984] 2014) e Capella (2005), também pode impulsionar a transformação de uma condição em problema (*problem*). Algumas dessas condições podem envolver: “[...] o monitoramento dos gastos, o acompanhamento das atividades de implementação, o cumprimento (ou não) de metas, possíveis reclamações de servidores ou dos cidadãos, e o surgimento de consequências não-antecipadas [...]” (CAPELLA, 2005, p. 5).

Um aspecto não explorado no artigo de Capella (2005), mas que recebera destaque na obra de Kingdon ([1984] 2014), diz respeito ao *feedback* formal ou informal que um formulador de política (ou legislador) pode receber a respeito de uma política pública em implantação, implantada, ou até mesmo de uma condição que precisa ser observada:

No curso natural dos eventos, as autoridades governamentais recebem *feedback* sobre a operação dos programas existentes. Eles monitoram gastos, têm experiência na administração de programas, avaliam e supervisionam a implementação e recebem reclamações. Esses comentários geralmente chamam a atenção para: programas que não estão funcionando conforme o planejado, implementação que não combina com a

interpretação do mandato legislativo, novos problemas que surgem como resultado da promulgação de um programa ou consequências imprevistas que devem ser sanadas. Codificamos o *feedback* da operação dos programas existentes como importante em 18 dos 23 estudos de caso. Também foi discutido com destaque em 26% das entrevistas [ao longo da pesquisa realizada pelo autor junto aos setores de Saúde e Transporte do Governo Federal dos Estados Unidos - comentário próprio].

Às vezes, o *feedback* chega aos funcionários na forma de estudos bastante sistematizados – de monitoramento e avaliação. Por exemplo, as autoridades de transporte monitoram o desempenho da Amtrak [serviço ferroviário estadunidense de passageiros que opera nos Estados Unidos e também no Canadá] e dos sistemas de transporte público em massa, seguindo, regularmente, indicadores como número de passageiros, fatores de carga, desempenho no prazo, inflação nos custos de construção e déficits operacionais. E as autoridades de saúde coletam, regularmente, dados sobre taxas de vários tipos de cirurgia, incidência de várias doenças, utilização hospitalar e tempo de permanência e distribuição de mão-de-obra por localização geográfica e por especialidade.

Outras vezes, o *feedback* chega às autoridades governamentais de maneira mais informal. Por um lado, as reclamações e o tratamento de casos levam à conscientização dos problemas. Como John Johannes assinala [professor de Ciência Política na Universidade de Villanova], as queixas dos cidadãos a seus legisladores e os pedidos de intervenção na burocracia, para corrigir seus problemas individuais, levam os membros do Congresso a atividades de supervisão nas quais eles não teriam se envolvido de outra forma. (KINGDON, [1984] 2014, p. 100 – tradução própria).

Assim como os indicadores e os eventos, crises e símbolos, o *feedback* das ações governamentais também não é reconhecido, ao menos por Capella (2005), como fator capaz de transformar uma condição em problema – análise que parte dos mesmos pressupostos observados para os mecanismos anteriores, levando em conta que lançam luz sobre determinada questão, mas que não possuem força suficiente para efetivar um problema na agenda governamental (apenas compondo o acoplamento dos fluxos).

2.3.2 Alternativas (*policies*)

O segundo fluxo (*stream*) apresentado por Kingdon ([1984] 2014), o das Alternativas (*policies*), toma por pressuposto basilar a não associação entre os fluxos dos problemas (*problems*) e das alternativas (*policies*), considerando que suas aparições não acontecem concomitantemente, mas sim de forma independente. Para o autor, problemas (*problems*) e alternativas (*policies*) não estão unidos desde o surgimento, tornando perfeitamente plausível que uma alternativa

(*policy*) apareça antes mesmo que um problema (*problem*) – ou até mesmo que uma questão – seja identificada (KINGDON, [1984] 2014; KINGDON, 1995; CAPELLA, 2005).

Como rapidamente explicitado no presente texto, as alternativas surgem, na arena política, a partir de comunidades (*policy communities*) e ficam em suspenso, disponíveis ao uso público, no que o autor nomina de caldo primordial de alternativas (*policy primeval soup*). Essas comunidades (*policy communities*) geram ideias que, depositadas neste ‘caldo’, agenciam-se a algum problema e contribuem, na acoplagem (*coupling*) dos fluxos (*streams*), para composição da janela de oportunidade (*policy window*) (KINGDON, [1984] 2014; CAPELLA, 2005).

Enquanto algumas ideias assumem protagonismo e prendem a atenção dos formuladores de políticas, outras ideias colidem e fundem-se, atualizando-se, e outras ainda são desprezadas, por não atenderem as viabilidades técnicas e econômicas, a aceitação pública (valores envolvidos) e a admissão dos formuladores – indispensáveis para o êxito de uma alternativa (*policy*) (KINGDON, [1984] 2014; CAPELLA, 2005).

Comparando o caldo primordial de alternativas (*policy primeval soup*) à biologia, Kingdon ([1984] 2014) sublinha que:

A geração de alternativas e propostas nas comunidades se assemelha a um processo de seleção natural biológica. Por mais que as moléculas flutuassem no que os biólogos chamam de "caldo primordial" antes de a vida surgir, também as ideias flutuam nessas comunidades. Muitas ideias são possíveis, assim como muitas moléculas seriam possíveis. As ideias se tornam proeminentes e depois desaparecem. Há um longo processo de "amolecimento": ideias são apresentadas, propostas são apresentadas, discursos são feitos; as propostas são redigidas, depois são alteradas em resposta à reação e lançadas novamente. As ideias se confrontam (tanto quanto as moléculas se chocam) e se combinam de várias maneiras. O "caldo" muda não apenas por surgirem elementos totalmente novos, mas ainda mais pela recombinação de elementos existentes anteriormente. Enquanto muitas ideias flutuam nesse caldo primordial de alternativas, as que duram, como em um sistema de seleção natural, atendem a alguns critérios. Algumas ideias sobrevivem e prosperam; algumas propostas são levadas mais a sério do que outras (KINGDON, [1984] 2014, p. 116 – tradução própria).

Na última etapa deste processo de seleção natural, apenas as ideias compreendidas como mais adequadas – tendo em vista todo o conjunto de premissas indicadas no parágrafo anterior, tais como: viabilidade técnica e econômica, aceitação social (valores envolvidos) e receptividade por parte dos

formuladores – despontam “para a efetiva consideração dos participantes do processo decisório” (CAPELLA, 2005, p.6) (KINGDON, [1984] 2014; CAPELLA, 2005).

As comunidades (*policy communities*) que concebem este caldo primordial de alternativas (*policy primeval soup*) são compostas por membros integrados as mais variadas organizações, dentre eles: estudantes, pesquisadores, professores, acadêmicos, assessores do executivo, legislativo e judiciário, funcionários públicos (dos três poderes), analistas (tanto do setor privado quanto representantes de grupos de interesses) e demais especialistas inclinados a alguma política setorial (*policy area*) (KINGDON, [1984] 2014; CAPELLA, 2005).

Por sua vez, o instrumento para difusão (*soften up*) das ideias de uma política setorial (*policy area*) é a persuasão. Os diferentes membros de uma comunidade (*policy communities*) nem sempre pactuam das mesmas percepções sobre o setor, produzindo idiosincrasias que dificultam o processo de composição de uma alternativa. A exposição de ideias a diferentes membros (das mais variadas formações e integrantes das mais distintas organizações) é o caminho muitas vezes empregado para a sensibilização da opinião pública (principalmente a especializada no tema) na arena política, em busca de torná-la admissível (KINGDON, [1984] 2014; CAPELLA, 2005; DEUBEL, 2006).

Um dos excertos mais interessantes da obra de Kingdon ([1984] 2014) (na percepção do autor desta Dissertação) trata, justamente, da intimidade que membros do mesmo círculo temático ligados a políticas públicas (para o referido caso, do Setor de Saúde dos Estados Unidos) costumam ter e de como se conhecem e reconhecem facilmente, conforme incita o trecho transcrito a seguir:

Eles também têm em comum suas interações entre si. Pessoas na comunidade de saúde conhecem as ideias, propostas e pesquisas uns dos outros e se conhecem muito bem pessoalmente. Como um indicador discreto dessas interações, pedi aos entrevistados para nomear outras pessoas com quem eu deveria falar. Os mesmos nomes apareceriam rapidamente quando eu passava de uma pessoa para outra, sugerindo que o círculo de especialistas era bastante pequeno e bastante íntimo. Mais de uma vez, uma entrevista foi interrompida por um telefonema de alguém que também estava na minha lista de entrevistados (KINGDON, [1984] 2014, p. 117 – tradução própria).

Nesse âmbito, um modelo que ressalta as ideias, as relações sociais entre diferentes membros de um círculo temático, a persuasão e as interpretações dos

formuladores de políticas públicas “constituem um desafio à análise tradicional sobre a formulação de políticas públicas, auxiliando na compreensão da dimensão simbólica deste processo” (CAPELLA, 2005, p. 8).

2.3.3 Políticas (politics)

O último dos três fluxos (*streams*), o da Política (*politics*), é certamente o que oferece maiores condições de análise das relações adjacentes ao processo de formação da agenda governamental e das negociações políticas necessárias para uma coalizão em defesa de determinado tema (CAPELLA, 2005).

Kingdon ([1984] 2014) se aprofunda na participação política através de lentes analíticas evidenciadas como indispensáveis para que este fluxo aconteça e corrobore para o acoplamento (*coupling*) dos demais fluxos. O humor nacional (*nacional mood*), os grupos de interesse (*interest group*) e as mudanças governamentais (*turnover*) são os três instrumentos políticos descritos pelo autor como de crucial relevância dentro do fluxo da política (*politics streams*) (KINGDON, [1984] 2014; CAPELLA, 2005).

O humor nacional (*nacional mood*) é caracterizado por Kingdon ([1984] 2014) como um afinamento de perspectivas, das mais variadas autoridades no assunto e opinião pública num geral, em torno de algum tema por um período considerável de tempo, fazendo com que todas as atenções se voltem para a questão debatida (KINGDON, [1984] 2014; CAPELLA, 2005).

Kingdon ([1984] 2014) destaca esse humor, de forma mais ampla, como:

[...] a noção de que um número bastante grande de pessoas no país está pensando em certas linhas comuns, que esse clima nacional muda vez ou outra de forma discernível, e que essas mudanças de humor ou clima têm impactos importantes nas agendas e nos resultados das políticas (KINGDON, [1984] 2014, p. 146 – tradução própria).

A atuação do humor nacional (*nacional mood*) sobre legisladores, membros do executivo, assessores governamentais e demais formuladores de políticas pode fazer com que determinada questão seja içada a uma condição de destaque ou descartada, por resistência e relutância geral (KINGDON, [1984] 2014).

Por sua vez, os grupos de interesse (*interest group*) (que contribuem para a construção do humor nacional e podem influenciar substancialmente na percepção da sociedade sobre determinado tema) têm papel fundamental nas noções de consenso ou conflito, circundantes ao universo das questões que tentam se legitimar na agenda governamental, pois dão tom, capaz de rapidamente se disseminar – e formar à disputa interna ligada a algum assunto pertinente (KINGDON, [1984] 2014; CAPELLA, 2005).

Isso não significa, no entanto, que uma questão que não receba apoio irrestrito dos grupos de interesse (*interest group*) esteja automaticamente fora do jogo. O que significa, neste caso, é que quanto maior for a resistência (não só dos grupos de interesse, mas também do humor nacional etc.), maior será o custo político para que essa questão se projete e se legitime na agenda (CAPELLA, 2005).

Segundo Kingdon ([1984] 2014) e de forma complementar ao exposto acima:

A percepção [dos líderes políticos] de que o equilíbrio do apoio está se inclinando contra uma proposta pode não necessariamente impedir que esse item seja seriamente considerado, mas indica o preço que será pago pela tentativa de empurrar a ideia para frente. Por outro lado, o apoio a um tema permite que ele seja empurrado e, em alguns casos, pode ser o único responsável por sua ascensão à agenda [...] (KINGDON, [1984] 2014, p. 150 – tradução própria).

Dos grupos de interesse (*interest group*) citados nominalmente na obra de Kingdon ([1984] 2014), os partidos políticos recebem destaque. Essa menção se faz necessária, pois embora Capella (2005), em seu trabalho, qualifique muito bem os grupos de interesse (*interest group*), nenhuma referência é dada quanto a que grupos seriam esses dentro do sistema político (dos Estados Unidos ou do Brasil), como exemplo tangível (KINGDON, [1984] 2014).

Por último, e não menos importante, as mudanças dentro do próprio governo (*turnover*) compõem o item final dos três mecanismos políticos destacados por Kingdon ([1984] 2014) como de alta relevância para a condução do presente fluxo (*stream*).

Mudanças que o processo eleitoral provoca (seja no legislativo ou executivo), reestruturações ministeriais, mudanças pontuais de determinados indivíduos em posições estratégicas de comando e, no limite, mudança de figuras importantes dentro da formulação de políticas (como membros do quadro fixo de algum ministério, autarquia ou empresa pública) podem alterar significativamente a

adesão de novos temas à agenda governamental, facilitando alguns e dificultando outros de forma bastante impactante (ainda que se pense, miticamente, que o Estado se operacionaliza por conta própria) (KINGDON, [1984] 2014; CAPELLA, 2005).

O começo de um novo governo é considerado por Kingdon ([1984] 2014) e reafirmado por Capella (2005) como o momento mais fecundo para a mudança radical numa agenda e a alteração de horizontes. E, inegavelmente, por seu turno, o Presidente da República tem forças maiores de alteração da agenda, em especial quando recém-chegado ao cargo, com aprovação das urnas. Kingdon ([1984] 2014) destaca a centralidade da figura presidencial no regime de governo dos Estados Unidos (presidencialista, como no Brasil, ainda que com diferenças substanciais) salientando que:

Muitos itens da agenda são deixados para os departamentos, parte "da administração" definida como departamento ou mesmo suas subunidades. Mas, como veremos, há pouca dúvida entre os participantes [da entrevista realizada por Kingdon] sobre a capacidade do presidente de dominar o processo de definição da agenda dentro da administração, se ele optar por fazê-lo (KINGDON, [1984] 2014, p. 23 – tradução própria).

No momento em que o novo presidente começa a tomar decisões de qualquer tipo de nomeação, orçamento ou proposta legislativa, começa a decepcionar algumas pessoas e a satisfazer outras. Antes dessas primeiras decisões, todo mundo está olhando para o presidente com grande expectativa (KINGDON, [1984] 2014, p. 169 – tradução própria).

Nesse ponto é importante firmar que trabalhos de outros autores, como Zohlnhofer, Herweg e Hub (2015), criticam o uso do MSF para regimes políticos diferentes do presidencialista – como o parlamentarista, de quem Zahariadis faz análises a partir do MSF – por ter sido um modelo estruturado e pensado em regimes presidencialistas de governança, em especial no dos Estados Unidos da América, e exclusivamente na esfera federal (ZOHLNHÖFER, HERWEG & HUB, 2015; ZAHARIADIS, 1995).

Essa observação, da limitação do MSF para aplicação em outros regimes políticos – com outras dinâmicas de mudança governamental, disputas jurisdicionais e processos eleitorais distintos e que, por isso, engendram outros possíveis mecanismos de alteração da agenda governamental – não invalidam o uso do modelo para o caso brasileiro, uma vez que o regime político de governo adotado no País é similar ao dos Estados Unidos da América, o que torna o MSF bastante

aderente às realidades evocadas no Brasil (ZOHLNHÖFER, HERWEG & HUB, 2015; ZAHARIADIS, 1995).

As mudanças de jurisdição (*questions of jurisdiction*) são abordadas por Kingdon ([1984] 2014) em subseção específica sobre o assunto – *Chapter 7 / The Political Stream / Questions of Jurisdiction* – em que a chegada de um novo governo (através de processo eleitoral), reestruturações ministeriais (que modificam certas pastas dentro do aparelho estatal), privatização ou reestatização de empresas públicas e novas definições em autarquias e agências podem alterar, nevrálgicamente, uma agenda governamental posta em curso anteriormente (análise com pressupostos bastante similares aos adotados no Brasil, na órbita do Governo Federal) (KINGDON, [1984] 2014; CAPELLA, 2005).

Quando ocorrem disputas por jurisdição, o conflito é ainda mais acentuado e as possibilidades de alteração na agenda são ainda maiores. Esses conflitos podem se dar em diferentes esferas, desde no legislativo (por disputas internas entre congressistas) até no nível institucional, por enfrentamentos entre autarquias, agências ou ministérios (KINGDON, [1984] 2014; CAPELLA, 2005).

Os problemas mais complexos, envoltos nos mais variados segmentos do Estado e em múltiplas jurisdições, também podem gerar dificuldades quanto à efetivação da questão na agenda governamental. Os Planos Nacionais de Banda Larga do Brasil e dos Estados Unidos, analisados ao longo da corrente Dissertação, são um exemplo de ação estatal complexa que perpassa os mais variados setores de Estado, desde infraestrutura (de energia, de telecomunicações, viária etc.), passando por educação e cultura (na garantia da inclusão digital e do livre acesso à informação) e alcançando questões pertinentes a governo eletrônico (que envolvem a administração dura do Estado) (KINGDON, [1984] 2014; CAPELLA, 2005).

Sendo assim, o humor nacional (*nacional mood*), os grupos de interesse (*interest group*) e as mudanças governamentais (*turnover*) são instrumentos políticos resgatados por Kingdon ([1984] 2014) que merecem olhar atento e criterioso, pois providenciam alterações incisivas na agenda.

Embora o autor alegue independência dos três fluxos (*streams*) que compõem o MSF – destacando, inclusive, que esta independência é absolutamente necessária para instrumentalização do modelo – para o autor da Dissertação aqui interposta, este tema, das influências políticas capazes de facilitar ou dificultar a acoplagem (*coupling*) dos demais fluxos (*streams*) são, intrinsecamente, de natureza

política (todos os fluxos, e não apenas o último). Essa ideia sustenta-se na afirmação de outros autores, como as de Mucciaroni (1994), reconhecendo que os acontecimentos dos fluxos interferem uns nos outros nos mais variados momentos – partindo do pressuposto elencado por Kingdon ([1984] 2014) e Capella (2005) de que o fluxo das alternativas é o de menor influência sobre os outros, tornando os fluxos dos problemas e da política de maior interferência durante os processos que antecedem a abertura da janela de oportunidade (*policy window*) (KINGDON, [1984] 2014; CAPELLA, 2005; MUCCIARONI, 1994).

Kingdon ([1984] 2014) ainda sustenta, mesmo após as críticas, que os fluxos detêm sua independência; reconhecendo, no entanto, que essas interferências existem em momentos distintos da formação da janela de oportunidade (*policy window*).

As ingerências políticas que condicionam os outros dois fluxos não podem ser ignoradas, desde o surgimento de uma questão, passando pela conformação da condição até a chegada da efetivação do problema (*problem*) de fato. Todavia, para o corrente trabalho, o MSF, como modelo analítico, será adotado, assumindo o caráter de independência dos três fluxos teorizados por Kingdon (2014) sem, no entanto, deixar de pontuar algumas questões que servirão de posterior crítica ao modelo, até mesmo para o uso do MSF em pesquisas subsequentes.

2.3.4 Os atores envolvidos na conformação e mudanças na agenda

Para compreender melhor o processo de conformação e de mudanças ao longo do tempo é indispensável resgatar, aqui, as diferenciações entre agenda governamental e agenda decisória, conceitos citados anteriormente no Capítulo, sem, contudo, serem explorados. O Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Framework* – MSF) é patente ao afirmar que alguns atores exercem maior influência na agenda governamental, enquanto outros atuam num maior nível de influência na agenda decisória, e essa premissa possui condicionantes expostas por Kingdon ([1984] 2014), ao longo de sua obra (KINGDON, [1984] 2014; CAPELLA, 2005).

Buscando esclarecer melhor esse enunciado, Kingdon (2014) apresenta os conceitos de atores visíveis (*visible cluster of participants*) e atores invisíveis (*hidden cluster of participants*), como entes pertencentes às comunidades (*policy*

communities) de onde as ideias (*ideas*) surgem e onde, também, as alternativas (*policies*) se configuram (a partir da colisão de ideias, da participação de indivíduos das mais variadas formações educacionais e atuações políticas, neste ambiente de circulação de informações e disseminação de conhecimento) (KINGDON, [1984] 2014; CAPELLA, 2005).

Na interpretação de Kingdon ([1984] 2014):

Os atores visíveis [são] participantes que recebem muita atenção da imprensa e do público - incluindo o presidente e seus nomeados de alto nível, membros proeminentes do Congresso, a mídia e os atores relacionados às eleições como partidos políticos e comitês de campanhas. Os atores invisíveis, por sua vez, incluem especialistas: como acadêmicos, pesquisadores, burocratas de carreira, funcionários do Congresso e do Governo nomeados abaixo do nível superior. (KINGDON, [1984] 2014, p. 68 – tradução própria).

Mais uma vez, a definição da agenda é posta sob a luz da representação presidencial e do papel que esta figura, centrada num único indivíduo, exerce nas democracias presidencialistas. O Presidente de uma nação é encarado por Kingdon ([1984] 2014) como o ator mais importante dentre as redes de atores que se estabelecem a partir da formulação de uma política pública. Seu poder político – na condução da agenda, na aplicação de vetos, na escolha dos membros de sua equipe, na definição de quais indivíduos ocuparão determinados cargos estratégicos e na possibilidade de barganha com os setores externos ao processo (como o Mercado e a Universidade) – e à grande visibilidade junto aos meios de mídia e comunicação dão, ao Chefe Máximo do Poder Executivo, amplas alternativas de ação e retração.

Ainda assim, todo esse poder não garante ao Presidente qualquer influência sobre o fluxo de alternativas (*policy streams*). Essas alternativas, que emergem das comunidades (*communities*) de especialistas, desenvolvem-se num fluxo próprio – que independe da atuação direta do Presidente (embora, por vezes, na visão do autor da corrente Dissertação, possam ser ou não estimuladas pela ação política do Presidente e de sua equipe de gestão, algo não abordado por Kingdon ([1984] 2014) sob qualquer aspecto) – e são agenciadas pelos problemas (*problems*) e condições políticas favoráveis (*politics*) para acoplagem (*coupling*), certamente, posicionando-se como o fluxo mais independente do modelo, embora, dentre os fluxos, seja o

único incapaz de promover a conformação da agenda a partir de um primeiro impulso. (KINGDON, [1984] 2014; CAPELLA, 2005).

Retomando as últimas frases do parágrafo anterior, a convergência dos fluxos, sendo assim, só pode ser acionada pelos fluxos dos problemas (*problems*) ou da política (*politic*), mais uma vez legando as alternativas (*policies*) posição estática, ainda que detentora de maior liberdade em relação aos outros fluxos (KINGDON, [1984] 2014; CAPELLA, 2005).

As janelas de oportunidade (*policy windows*) para mudança dependem mais de um problema localizado (*problem*) ou de um cenário político favorável (*politic*) do que de uma alternativa bem fundamentada (*policy*), que ainda não se defrontou com um problema ou cenário favorável para ser aplicada. Numa interpretação subsequente, as comunidades onde as ideias nascem, e em que as alternativas flutuam no caldo primordial das alternativas (*policy primeval soup*), também não exercem influência na acoplagem (*coupling*) e nem abrem a janela de oportunidade (*policy window*) para que uma política pública floresça (KINGDON, 2014; CAPELLA, 2005).

Sobre as janelas de oportunidade (*policy window*), Kingdon ([1984] 2014) enfatiza que:

[...] falando de maneira geral sobre os três fluxos de processos, a agenda é afetada mais pelos problemas e fluxos políticos, e as alternativas são afetadas mais pelo fluxo de políticas. Basicamente, uma janela é aberta devido a alterações no fluxo político (por exemplo, uma mudança de administração, uma mudança na distribuição partidária ou ideológica nas cadeiras do Congresso ou uma mudança no humor nacional); ou se abre porque um novo problema captura a atenção de funcionários governamentais e aqueles próximos a eles. Uma mudança de administração é provavelmente a janela mais óbvia no sistema político. Nas palavras de um nomeado político (sem referência no texto – comentário próprio), "Uma nova administração chega à cidade e pergunta: O que devemos fazer primeiro? [No que recebem a resposta] Algo, imediatamente." O novo governo dá para alguns grupos, legisladores, e agências sua oportunidade – uma janela política aberta – para emplacar posições e propostas que eles não tiveram oportunidade de emplacar com a administração anterior, e isso prejudica outros jogadores. (KINGDON, [1984] 2014, p. 168 – tradução própria).

Assim, ao avaliarem o cenário político favorável (*politic*) e alcançarem um problema factível (*problem*) para inserção na agenda governamental, empreendedores políticos saem em busca das alternativas (*policies*) e, encontrando, acionam o regime de acoplagem (*coupling*) dos três fluxos (KINGDON, [1984] 2014).

Essas dimensões, postas como ferramental para a análise posterior proposta na Dissertação, contribuirão, sobremaneira, para o entendimento da chegada das discussões sobre inclusão digital e massificação do acesso à informação no Brasil e nos Estados Unidos, com intervalo pequeno entre uma política e outra.

Obviamente, não se pode ignorar o fato de que os Estados Unidos já possuía um histórico de outras políticas cíclicas de massificação do acesso digital, ao passo que o Brasil se insere na temática apenas a partir do Um Plano Nacional para Banda Larga (desenvolvido em 2009) (BRASIL, 2009).

É inequívoco, no entanto, que fatores no humor nacional (*nacional mood*) dos dois países – ou até mesmo numa esfera de humor internacional, espectro não abordado por Kingdon ([1984] 2014) por, talvez, não ser nevrálgico para a análise dos setores a que seu trabalho se propunha, mas que merece maior atenção e aprofundamento – alcançaram os formuladores de políticas, impelindo-os a pensar a inclusão digital (através da melhoria na infraestrutura de telecomunicações) e as alternativas (*policies*) disponíveis para o atendimento desta questão (KINGDON, [1984] 2014).

Tendo em vista que o fluxo das alternativas (*policy stream*) não é capaz de iniciar o processo de acoplagem (*coupling*), nem de mudança da agenda (conforme constatado ao longo do capítulo), resta avaliar, nas dimensões do problema (*problems*) e do cenário político (*politics*), quais os gatilhos que incitaram, na arena pública estadunidense e brasileira, as discussões sobre difusão do acesso à informação (e à Internet) nos Estados Unidos e no Brasil, quase na mesma janela temporal (KINGDON, [1984] 2014).

No fluxo dos problemas (*problems*), indicadores indubitavelmente existiam, tanto para o caso brasileiro, quanto para o caso estadunidense, que ilustrassem as condições de acessibilidade à Internet nos dois países. Outra prévia constatação é a de que, ao menos para o caso dos Estados Unidos (já que o Brasil não tinha grandes projetos de massificação do acesso à informação antes do Um Plano Nacional para Banda Larga), *feedbacks* de outras ações governamentais em curso (ou já finalizadas) poderiam estar disponíveis para consulta e análise. A acessibilidade à Internet pode indicar proximidades com determinadas crises, eventos de grande proporção ou símbolos, capazes de inserir a temática na agenda por esse caminho. Logo, os três mecanismos de inserção de uma questão na

agenda por meio do fluxo dos problemas receberão maior destaque no capítulo final (PROGRAMA NACIONAL DE BANDA LARGA, 2010; KINGDON, [1984] 2014).

Já no fluxo político (*politic*), o humor nacional (*national mood*) (associado ao humor internacional) sobre o tema poderia indicar outra dimensão a se explorar. As forças políticas organizadas – grupos de interesse – (*interest group*) e as mudanças no governo (*turnover*), não obstante, também são altamente relevantes para os casos em específico. Sendo assim, todos os mecanismos deverão ser observados, buscando localizar melhor o caminho da formação da política pública de acesso à banda larga no Brasil e nos Estados Unidos (KINGDON, [1984] 2014).

A partir desta investigação criteriosa, o fluxo das alternativas (*policy stream*) revelará em que condições a Universidade (de ambos os países) estava inscrita na eminente formação desta janela de oportunidade (*policy window*) e quais soluções foram buscadas nas comunidades especializadas, através de atores invisíveis (*visible cluster of participants*) – tais como: estudantes, pesquisadores, acadêmicos e técnicos universitários – para efetivação do processo de acoplagem (*coupling*) e condução de uma política pública de Estado que se formaria a partir de então sem, contudo, ignorar a potencial participação da Universidade em outros fluxos (KINGDON, [1984] 2014).

O uso do Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Framework*), rapidamente elucidado aqui, a partir das categorias epistemológicas defendidas por Kingdon ([1984] 2014), antecipa alguns elementos que serão tratados no Capítulo 4, quando, de fato, a Análise das Políticas Públicas de Banda Larga do Brasil e dos Estados Unidos será realizada, tomando o MSF por base, como ferramental descritivo.

Nessas condições, os três fluxos (*streams*) serão analisados de forma pormenorizada, através de cada um dos seus mecanismos internos (que serão inspecionados, mediante as evidências encontradas ao longo do percurso investigativo), dando panorama que possa ser confrontado através da Análise Comparada, lançando mão da abordagem do Design de Sistemas Mais Similares (*Most Similar Systems Design*).

2.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS DO CAPÍTULO

Este Capítulo, como etapa de revisão de literatura da Dissertação em curso, apresenta um método de análise de conformação da agenda que interpreta as motivações que levam uma questão a alcançar a agenda governamental enquanto outras são descartadas ao longo do processo.

O Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Framework* – MSF) foi desenvolvido tomando por base o Governo Federal dos Estados Unidos da América (com foco nos setores de Saúde e Transporte), mas seguiu sendo aplicado, por outros autores, nas mais variadas políticas setoriais, com objetivo de localizar a natureza das tomadas de decisão no período em que a política ainda busca força para se efetivar na agenda.

Constata-se, finalmente, após imersão no tema da análise de políticas públicas e no próprio modelo aqui exposto, que o MSF é perfeitamente instrumentalizável para a análise dos Planos Nacionais de Banda Larga do Brasil e dos Estados Unidos, tendo em vista que os elementos encarados pelo método levam em conta o regime presidencialista (adotado em ambos os países), o poder executivo federal subdividido em ministérios, agências, autarquias e empresas públicas e o poder legislativo federal bicameral subdividido entre Congresso (Câmara e Senado) e funcionários de carreira (como assessores, consultores e demais cargos táticos, estratégicos e operacionais) – ainda que com todas as reconhecidas diferenças entre as duas nações.

A análise minuciosa das duas políticas públicas (Plano Nacional de Banda Larga brasileiro e Plano Nacional de Banda Larga estadunidense), postas em regime de observação, através do MSF, também se demonstra como facilitadora da análise comparada, através do MSSD, das mesmas políticas, a partir dos pressupostos elucidados no último capítulo desta Obra.

Sem uma pesquisa precisa das políticas supracitadas e um recorte metodológico e analítico claro (que o MSF instrumentaliza), a análise comparada teria menor profundidade e dificuldade em responder a questão central deste trabalho: qual o papel dos atores (deste e daquele país e em especial da Universidade) na conformação da agenda decisória a partir das políticas públicas desenhadas nos dois países, entre 2008 e 2010, e sua atuação na oferta de alternativas para composição da posterior política?

3 A ANÁLISE COMPARADA DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A ABORDAGEM DO DESIGN DE SISTEMAS MAIS SIMILARES (*MOST SIMILAR SYSTEMS DESIGN*)

3.1 INTRODUÇÃO DO CAPÍTULO

A análise comparada oriunda da Ciência Política, e cada vez mais adotada para contrapor políticas públicas implantadas em diferentes contextos, não consiste numa única técnica de análise, muito menos numa restrita estrutura analítica clássica, a partir de concepções claras de etapas a serem utilizadas para execução metodológica (com entradas e saídas bem definidas).

Antes de tudo, as abordagens para análise comparada são dinâmicas, permitindo ao usuário do aparato conceitual não só refletir e compor seu próprio itinerário comparativo, mas também e sobremaneira, contribuindo para a escolha dos particulares casos que se deseja comparar.

Desta forma, o Design de Sistemas Mais Similares (*Most Similar Systems Design* – MSSD) oriundo do Método da Diferença (*Method of Difference*), do autor Jonh Stuart Mill, é assumido aqui como interpelação analítica; buscando, através das assimetrias manifestas entre uma nação economicamente dependente (Brasil) e uma nação que representa o *hegemon* econômico global (Estados Unidos), comparar a participação política dos diferentes atores na conformação das agendas governamentais, com foco nas Universidades de cada país examinado – a partir de seus pesquisadores, especialistas, técnicos e estudantes – e suas contribuições para formação, também, das agendas decisórias.

Nessa perspectiva, fontes secundárias de autores que fazem uso do referido método, ou que o atualizaram para uma abordagem – propondo-o em novas aplicações –, são resgatadas, formando uma revisão de literatura indispensável para a etapa de análise, apresentada no capítulo final desta Dissertação.

Todd Landman, Theda Skocpol, Margaret Somers, Adam Przeworski, Henry Teune, Charles Ragin, David Zaret, Robert T. Holt, John E. Turner e Rodrigo Stumpf Gonzales destacam-se como pesquisadores que têm estabelecido diálogo, em suas publicações, com Jonh Stuart Mill, justapondo o MSSD em suas pesquisas e, a partir disso, extravasando os limites iniciais demarcados por Mill, como teórico de base do Método da Diferença (*Method of Difference*), propondo novas aplicações (como Nikolaos Zahariadis também tem feito no campo da formulação de políticas públicas,

ao longo de suas produções acadêmicas, ao instrumentalizar o MSF de forma coadunada ao MSSD em, por exemplo, pesquisas dedicadas ao entendimento dos ciclos de privatização na Europa – precipuamente França e Inglaterra).

Ademais dos autores recém mencionados, outros autores são, ainda que circunstancialmente, utilizados nesta análise para complementar pontos de vista e enriquecer a exposição conceitual percorrida ao longo do Capítulo. Dentre eles: Andre Roman-Urrestarazu, Justin Yang, Stefanie Ettelt, Inna Thalmann, Valeska Seguel Ravest e Carol Brayne – intelectuais que, juntos, produziram um artigo científico que expõe uma análise comparada dos seguros saúde adotados na Alemanha e no Chile a partir do uso do MSSD.

Assim sendo, este Capítulo pretende não só discutir as possibilidades de análise comparada das agendas decisórias que antecedem as políticas públicas de massificação do acesso à informação desenhadas no Brasil e nos Estados Unidos – que se fazem necessárias para a aplicação dos modelos e abordagens na etapa final da Dissertação – mas, acima de tudo, indicar o motivo para a escolha dos dois países, fundamentado no Método da Diferença de John Stuart Mill (*Method of Difference*), que dá estofamento conceitual ao Design de Sistemas Mais Similares (*Most Similar Systems Design* – MSSD).

Outra questão nevrálgica exposta ao longo do texto se elucida através da caracterização da escolha da abordagem comparativa (MSSD) a partir da macro arguição – em sintonia com o Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Framework* – MSF) – da Teoria da Lógica dos Sistemas de Mill e de como Todd Landman, Adam Przeworski, Henry Teune e Rodrigo Stumpf Gonzales transportam esta teoria, arquitetada por um filósofo e economista, para o campo das Ciências Sociais Aplicadas e da Ciência Política (especificamente).

3.2 BIBLIOMETRIA E REVISÃO SISTEMÁTICA

No presente capítulo, o Portal de Periódicos Capes foi adotado como campo amostral da pesquisa, de onde foram filtrados artigos e documentos. O Portal indexa quantidade substancial de bases de dados (as mais importantes em nível internacional, como a *Scopus*, *Web of Science* e *Muse*, dentre outras) sendo um dos portais mais qualificados do Planeta.

Após a escolha do campo amostral, os descritores foram selecionados para contribuir com a busca refinada dos artigos. Dois descritores foram selecionados a partir da leitura das seguintes obras de Jonh Stuart Mill e de Todd Landman: *A System Of Logic* – publicação escrita em 1843, onde o primeiro autor apresenta sua teorização, que vem sendo usada, por diferentes pesquisadores, como marco teórico para inúmeras pesquisas subsequentes – e *Issues and Methods in Comparative Politics* – publicação escrita em 2000, onde o segundo autor debate a comparação entre países tomando por base a teoria de Mill. O descritor ‘*most similar systems design*’ teve cinquenta e seis resultados indicados no Portal, sendo que quando correlacionado ao descritor ‘*public policy*’ o campo amostral é reduzido para dezessete artigos.

A partir do *corpus* de publicações garimpado, uma revisão sistemática foi realizada, junto à lista de referências dos textos localizados no Portal Capes, com objetivo de se ampliar o acervo da pesquisa, na busca por produções acadêmicas estritamente relacionadas ao Design de Sistemas Mais Similares (*Most Similar Systems Design* – MSSD) em seu jaez teórico.

Dentre os autores destacados, tanto na pesquisa realizada no Portal Capes quanto na revisão sistemática aplicada nas listas de referência dos diferentes textos, Jonh Stuart Mill, Nikolaos Zahariadis, Todd Landman, Theda Skocpol, Margaret Somers, Adam Przeworski, Henry Teune, Charles Ragin, David Zaret, Robert T. Holt, John E. Turner, Rodrigo Stumpf Gonzales, Andre Roman-Urrestarazu, Justin Yang, Stefanie Ettelt, Inna Thalmann, Valeska Seguel Ravest e Carol Brayne foram os autores, com mais publicações de alta relevância, selecionados.

Nesta etapa, o recorte do autor, a partir da técnica de revisão sistemática dos artigos selecionados na fase anterior, dá o *corpus* referencial da Pesquisa. A leitura dos resumos dos artigos possibilitou o descarte das produções marginais (que não atentam diretamente à teoria de base adotada) separando, para posterior leitura, apenas os trabalhos de natureza teórica e ligados ao MSSD nevrálgicamente.

A revisão foi aplicada a todos os artigos dos autores inicialmente filtrados na base, dando prioridade aos textos produzidos por aqueles que se alinham, epistemologicamente, ao trabalho de Jonh Stuart Mill, e que compartilham dados indispensáveis para a aplicação do MSSD.

Dentro das finalidades esboçadas, e minutadas previamente, boa parte do arsenal teórico da pesquisa se concentrou nas produções dos autores mais adotados para estudos de caso que lançam mão do MSSD como instrumento analítico, sendo eles: Todd Landman, Nikolaos Zahariadis, Theda Skocpol, Margaret Somers, Adam Przeworski, Henry Teune, Charles Ragin, David Zaret, Robert T. Holt, John E. Turner e Rodrigo Stumpf Gonzales, ainda que outros pesquisadores sejam explorados no decorrer da produção acadêmica.

3.3 O DESIGN DE SISTEMAS MAIS SIMILARES (*MOST SIMILAR SYSTEMS DESIGN* – MSSD)

O Design de Sistemas Mais Similares (*Most Similar Systems Design* – MSSD) foi desenvolvido a partir do Método da Diferença (*Method of Difference*), sistematizado por John Stuart Mill e apresentado, em 1843, na publicação de seu trabalho: *A System of Logic, Ratiocinative and Inductive, Being a Connected View of the Principles of Evidence, and the Methods of Scientific Investigation*, transformando-se, ao longo de mais de um século e meio de existência, num marco analítico para estudos relacionados à comparação – em especial de casos envolvendo diferentes países – e contribui, não só para a aplicação de uma abordagem de comparação, como também para a seleção dos próprios casos a serem comparados e de que forma cada abordagem proposta pelo teórico pode evidenciar semelhanças ou diferenças cruciais, que necessitem de investigação mais apurada (MILL, [1882] 2009).

O Método da Diferença (*Method of Difference*) é descrito por Mill ([1882] 2009) em conjunto com o Método da Similaridade (*Method of Agreement*) num capítulo intitulado: *Of The Four Methods of Experimental Inquiry* (Dos Quatro Métodos de Investigação Experimental). Os dois últimos métodos, que completam os quatro descritos no título do capítulo supracitado, não serão abordados nesta Dissertação por se afastarem do objetivo fim da proposta.

A partir do estudo basilar de Mill ([1882] 2009), duas diferentes modelagens foram criadas, sustentadas nos pressupostos elucidados pelo autor na obra magna sobre as dinâmicas de comparação de casos. Do Método da Diferença (*Method of Difference*) surgiu o Design de Sistemas Mais Similares (*Most Similar Systems*

Design – MSSD) e do Método da Similaridade (*Method of Agreement*) o *Design* de Sistemas Mais Diferentes (*Most Different Systems Design* – MDSD).

Segundo relato de Mill ([1882] 2009) sobre os Métodos:

Os modos mais simples e óbvios de escolher entre as circunstâncias que precedem ou seguem um fenômeno, aquelas às quais esse fenômeno está realmente conectado por uma lei invariável, são dois em número. Um [modo] é comparando diferentes casos em que o fenômeno ocorre. O outro [modo] é comparando casos em que o fenômeno ocorre com casos em que o fenômeno não ocorre. Esses dois métodos podem ser denominados, respectivamente, de Método da Similaridade e de Método da Diferença. (MILL, [1882] 2009, p. 478).

Estas duas teorizações aludem, exatamente, aos Métodos da Similaridade e da Diferença (*Method of Agreement* e *Method of Difference*) onde a comparação entre as diferentes instâncias em que o fenômeno ocorre designa o primeiro método e a comparação entre as diferentes instâncias, aproximadas por semelhanças, em que o fenômeno ocorre em alguns casos, e em outros não ocorre, designa o segundo método (MILL, [1882] 2009).

Da derivação dos métodos (*Agreement* e *Difference*) para as abordagens (MDSD e MSSD), Landman (2008) é, dentre o grupo de autores trabalhados neste capítulo, o que melhor delimita o uso das abordagens para a análise de casos comparativos entre países (MILL, [1882] 2009; LANDMAN, 2008).

Importante destacar, nesta etapa do texto, que os Métodos da Similaridade e Diferença (*Agreement* e *Difference*) não foram desenvolvidos por Mill ([1882] 2009) para uso na análise comparada entre casos que envolvem nações e suas políticas (no campo da Ciência Política) ou políticas públicas (no campo da Política Pública). Esses métodos foram incorporados às Ciências Sociais e às Ciências Sociais Aplicadas (especialmente à Ciência Política e à Política Pública) muitas décadas após a teorização de Mill ([1882] 2009) alcançar popularidade – como nos trabalhos de Émile Durkheim – sendo, por vezes, adaptados às realidades que se desejava abarcar (e por isso, justamente, derivando esses métodos em abordagens) (Gonzales, 2008).

A partir desta constatação, o estudo das abordagens, no presente capítulo, centrar-se-á, majoritariamente, nos autores da Ciência Política e da Política Pública que se dedicam à compreensão do MSSD e do MDSD, em relação à produção

acadêmica do próprio autor da teoria de base, ampliando afinidades dos campos de aproximação conceituais justapostos (política e análise comparada).

Nessa seara, Todd Landman (2008) em sua obra: *Issues and Methods in Comparative Politics* (Questões e Métodos em Política Comparada), dedica um capítulo exclusivo à análise comparada de países, intitulado: *Why compare countries?* (Por que comparar países?), fornecendo um histórico dos objetivos de comparação de diferentes nações, ao afirmar que:

Desde a década de 1950, os cientistas políticos têm procurado cada vez mais usar métodos comparativos para ajudar a construir teorias políticas mais completas. A comparação de países permite excluir explicações rivais e hipóteses derivadas de certas perspectivas teóricas a serem testadas através do exame de semelhanças e diferenças nacionais. Os estudiosos que usam esse modo de análise, que é frequentemente visto como a razão de ser da 'nova' política comparativa (Mayer, 1989), identificam variáveis importantes, postulam relações que existem entre elas e ilustram essas [relações] comparativamente, em um esforço para gerar e construir uma ampla teoria (LANDMAN, 2008, p.6).

Landman (2008) também sublinha, em outro trecho de sua obra, que a comparação entre países busca, conscientemente, levantar informações suficientes que sirvam de aprendizado tanto para os países envolvidos na análise, quanto para outros países que ainda não iniciaram algum processo que possa ter forças e fraquezas diagnosticadas numa análise comparada, antes de pensarem as próprias políticas.

A dinâmica da comparação de países, além disso, perpassa o número de nações a serem avaliadas e a escolha dos casos a serem tratados num único processo analítico. Para a primeira circunstância, Landman (2008) dedica três capítulos de seu livro sobre o tema. No primeiro, o autor destaca os pontos fortes e fracos da análise com muitos e poucos países. Nos outros dois, o autor dedica texto especial a cada uma das situações – o que o autor nomina de *Comparing few countries* (Comparando poucos países) e *Comparing many countries* (Comparando muitos países). Essas condições (de muitos ou poucos países sendo comparados) são intimamente relacionadas, por Landman (2008), com o MSSD e o MDSD.

O MSSD e o MDSD revelam características melhor adaptáveis à comparação de poucos países, em relação a outras abordagens que permitem um espectro maior de comparação, embora a ampliação do leque comparativo, de forma

desproporcional, enfraqueça, conceitualmente, muitas das abordagens até mesmo específicas para múltiplos países (LANDMAN, 2008).

A comparação de muitos países pode produzir significativos resultados que buscam a identificação da generalização de variáveis, mas sofrem expressivas dificuldades quando a quantidade de variáveis analisadas se torna cada vez maior (na medida em que novos eventos surgem, e para cada país uma avaliação específica precisará ser feita para cada novo elemento envolvido na investigação) (LANDMAN, 2008).

Para o referido caso proposto nesta Dissertação, a escolha de apenas dois países (Brasil e Estados Unidos) descarta a necessidade de aprofundamentos sobre as técnicas, os métodos e as abordagens para comparação de muitas nações de forma simultânea. Todavia, é preciso explicar, neste ponto do trabalho, o porquê da escolha por um pequeno espectro de casos de comparação e de onde essa relação comparativa surgiu – e este processo, inclusive, é incentivado por Landman (2008).

O Brasil e sua política de banda larga são o grande caso que se deseja investigar e comparar. O país foi escolhido por ser lócus de investigação do autor desta Dissertação e por ser, ao longo de muitos anos, espaço se formou e constituiu sua produção intelectual.

Mas não apenas pelas motivações interpostas acima é que o caso brasileiro assume relevância no Continente Americano. O papel econômico desempenhado pelo País (segunda maior economia das Américas, estando atrás, apenas, dos Estados Unidos) sua relevância para o Cone Sul e para o BRICS e sua condição de nação ‘não desenvolvida’ tornam a escolha do Brasil importante, pois permitem a comparação de uma grande economia emergente com a economia de um país ‘economicamente desenvolvido’ – Estados Unidos – e detentor da hegemonia global.

Compreender o papel que a Universidade exerce na formulação da política de banda larga é outro fator que reforça a escolha do caso, já que o autor desta Dissertação se manteve sempre conectado à Universidade e atuando, a partir dela, na concepção técnica de banda larga para o Estado brasileiro. Tendo este caso como lócus inicial, a busca por uma comparação que demonstre qual papel a Universidade desempenha nessa área de atuação estatal (telecomunicações) é explicado por Landman (2008) como busca consciente para se compreender as dinâmicas experimentadas – pelo Brasil – num panorama, em relação à outra nação que pôs em curso uma política de banda larga numa mesma janela temporal, com

diferença de poucos meses entre o lançamento de um e outro Plano Nacional de Banda Larga.

Nesse momento, a técnica de análise escolhida para inquirição do processo que antecede a etapa de formulação de políticas públicas contribui, sobremaneira, para a escolha do país que se deseja comparar. O Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Framework* – MSF) foi desenvolvido a partir de pesquisas envolvendo o aparelho estatal estadunidense e, desta maneira, o caso estadunidense demonstra-se relevante tanto para o uso do MSF quanto para a análise comparativa com outro país de relevância para o Continente Americano.

O caso dos Estados Unidos da América foi estudado, através de entrevistas com altos funcionários de governo e dados empíricos coletados, por Jonh Kingdon ([1984] 2014), tomando os setores de Saúde e Transporte como campos amostrais para se identificar como a agenda governamental (e posterior agenda decisória) é formada (ou são formadas, ambas).

Ademais, Brasil e Estados Unidos (em estrutura estatal) guardam semelhanças em relação a outros países. Ambos atuam num regime presidencialista pluripartidarista, com poderes estatais divididos entre Executivo, Legislativo e Judiciário, tendo nas mãos do Presidente concentração significativa de poder, além de atuarem em regime bicameral (Senado e Câmara) com estrutura Ministerial operando de forma similar (em comparação a outros regimes políticos, como o parlamentarista) (KINGDON, [1984] 2014).

Como mencionado no capítulo anterior, uma das críticas dirigidas ao MSF decorre justamente das limitações na sua aplicação a regimes não presidencialistas, dificultando a interpretação de determinados papéis que operam de forma distinta entre diferentes nações, como na Europa e na Ásia. Por outro lado, o uso do MSF para o caso brasileiro é perfeitamente adaptável – dada todas as ressalvas já feitas anteriormente – tendo, o Brasil, um histórico de intelectuais que já estudaram e aplicaram o MSF em políticas públicas nacionais (como Capella, 2005).

Na circunscrição de uma análise comparada de dois casos (Brasil e Estados Unidos) dadas as condicionantes do modelo de análise de políticas públicas (MSF) e o objetivo de comparação (aferir o papel desempenhado pela Universidade, no Brasil, na conformação da agenda governamental em relação a outro país presidencialista, como os Estados Unidos), fica patente, na leitura da obra de

Landman (2008), que a melhor abordagem de análise comparada para o presente caso é o MSSD.

A maneira como o MSSD opera, suas relações em casos de comparação de poucos países e estudos de caso envolvendo a coadunação do MSF e do MSSD justificam, conforme expresso nos parágrafos posteriores, a escolha dos dois casos comparativos (Brasil e Estados Unidos) e a própria opção pelo MSSD como abordagem teórico-analítica.

O cientista social Rodrigo Stumpf González (2008) apresenta um histórico da metodologia comparativa na Ciência Política, desde os primeiros trabalhos de Mill ([1882] 2009), passando pelas interpretações de Émile Durkheim e Max Weber (mais centradas nas Ciências Sociais) até alcançar os criadores do MSSD e do MDSD, Adam Przeworski & Henry Teune (1970) – estes já completamente centrados na Ciência Política.

Para Przeworski & Teune (1970):

Semelhanças intersistêmicas e diferenças intersistêmicas são foco do *design* de "sistemas mais similares". Os sistemas constituem o nível original de análise e as variações dentro do sistema são explicadas em termos de fatores sistêmicos. Embora esses projetos raramente tenham sido formulados rigorosamente, sua lógica define que: características sistêmicas comuns são concebidas como "controladas por", enquanto as diferenças intersistêmicas são vistas como variáveis explicativas (PRZEWORSKI & TEUNE, 1970, p. 33).

Sob essa égide, a análise comparada fazendo uso do MSSD avalia os casos a partir das suas similaridades como fatores controláveis (por exemplo: o regime político adotado no Brasil e nos Estados Unidos, presidencialista pluripartidário; ou o papel que o Presidente desempenha em cada nação – avaliado por Kingdon ([1984] 2014) e semelhante para Brasil e Estados Unidos) e a partir das suas diferenças como fatores explicativos (como a centralidade da Pesquisa nas Universidades Públicas, para o caso brasileiro, em comparação a centralidade da Pesquisa nas Universidades Privadas, para o caso estadunidense) (PRZEWORSKI & TEUNE, 1970; GONZÁLEZ, 2008).

Baseado nas abordagens desenvolvidas por Przeworski & Teune (1970), de suas origens nas análises weberianas e durkheimianas, e na própria metodologia teorizada por Mill ([1882] 2009), González (2008) reproduz um quadro com duas estratégias bem definidas, que serão descritas a seguir:

- Estratégia I - *Most Different System Design*: fundamentada, por Przeworski & Teune (1970), no Método da Similaridade de Mill ([1882] 2009); com contribuição posterior de Émile Durkein, para aplicação ao campo das Ciências Sociais. De natureza estatística e orientada a variáveis, por definição de Ragin & Zaret (1983); sendo quantitativa e randomizável, nas contribuições finais de Holt & Turner (1972) (GONZÁLEZ, 2008).
- Estratégia II - *Most Similar System Design*: fundamentada, por Przeworski & Teune (1970), no Método da Diferença de Mill ([1882] 2009); com contribuição posterior de Max Weber, para aplicação ao campo das Ciências Sociais. De natureza histórica e orientada a casos, por definição de Ragin & Zaret (1983); sendo qualitativa e especializada, nas contribuições finais de Holt & Turner (1972) (GONZÁLEZ, 2008).

Sobre os tópicos concernentes ao MSSD – abordagem que será adotada nesta Dissertação – evidências sobre a natureza histórica defendida, bem como a orientação a casos e ao uso de métodos qualitativos e especializados, serão mais bem esquadrihadas nos próximos parágrafos (GONZÁLEZ, 2008).

Ragin & Zaret (1983) se aprofundam nas teorizações de Émile Durkein e Max Weber (ancoradas na Teoria da Lógica dos Sistemas de Mill) para demonstrar as diferenças substanciais entre uma e outra estratégia – que se refletirão nas abordagens MSSD e MDSD ao longo do trabalho de Przeworski & Teune (1970).

Ragin & Zaret (1983) indicam que:

A estratégia comparativa de Weber é adequada para questões que não podem ser tratadas adequadamente por estratégias comparativas estatísticas: questões sobre diversidade histórica [por exemplo]. A preferência de Weber por explicação genérica, em vez de funcional, deriva do seu interesse pelas causas e consequências da diversidade. Seus métodos dizem respeito a casos concretos. É isso que os distingue mais claramente da estratégia comparativa de Durkheim (RAGIN & ZARET, 1983, p. 740).

Émile Durkheim, por sua vez, como mostram os autores, segue outro horizonte epistemológico, que lança “[...] atenção nas unidades de análise

observacionais para proposições de teste sobre padrões gerais de relacionamento entre variáveis abstratas” (RAGIN & ZARET, 1983, p. 740). Essas duas distintas perspectivas facilmente diferem a abordagem MDSD da abordagem MSSD, em suas possibilidades de aplicação.

Por essa natureza, estatística (na linha durkheimiana) ou histórica (na linha weberiana), é que Landman (2008), ao tratar da comparação entre muitos e poucos países, sublinha que embora os dois métodos sejam indicados para uso comparativo entre poucos países, o MDSD (por sua face mais estatística, orientada a variáveis, quantitativa e randomizável) adapta-se melhor a um grupo maior de países (ainda que com certas limitações) em relação ao MSSD (que, por sua face histórica, orientada a casos, qualitativa e especializada, pode dificultar uma análise com um grupo maior de países, dado que a profundidade dos casos se torna menor, pela necessidade de cobertura global de um grande espectro de casos avaliados, perdendo sua razão e finalidade).

Ainda que a indicação crítica de Ragin & Zaret (1983) localize a diferença estatística (orientada a variáveis) ou histórica (orientada a casos) de abordagens norteadas pela diferença (como o MSSD, tomando por base o Método da Diferença) ou pela similaridade (como o MDSD, tomando por base o Método da Similaridade), Holt & Turner (1972) são os autores que, explicitamente, discutem a randomização versus a especialização (e a quididade quantitativa em relação à qualitativa).

Sartori (1994), no mesmo afã investigativo, desdobra a natureza estatística ou histórica em ao menos mais um par de possibilidades: para a estatística, os métodos experimental ou estatístico; e para a histórica, os métodos relacional ou histórico – sendo que o método relacional, ilustrado por Sartori (1994), é traduzido por González (2008) como ‘método comparativo’. Essa tradução foi evitada neste texto para não causar confusões, pois todas as abordagens e métodos aqui expostos são comparativos em essência.

Para além da fressura das abordagens, a compreensão da relação entre as características (similares para o MSSD e diferentes para o MDSD), do fator explicativo (diferente para o MSSD e similar para o MDSD) e do resultado a ser explicado (diferente para o MSSD e similar para o MDSD) dá condições de projeção visual das abordagens a partir de tabela reproduzida abaixo, que traduz a escolha do MSSD para a análise comparada das Políticas de Banda Larga do Brasil e dos Estados Unidos, levando em conta características similares (presidencialismo,

estrutura parlamentar bicameral, orbe especializado na condução da agenda governamental etc.), fator explicativo (o papel que a Universidade desempenha no Brasil e nos Estados Unidos, que é muito diferente, na composição da agenda governamental) e resultado a ser explicado (diferente para ambos os casos, conforme devida análise apresentada, posteriormente, nesta Dissertação) (LANDMAN, 2008).

TABELA 1 – DESIGN DE SISTEMAS MAIS SIMILARES VERSUS DESIGN DE SISTEMAS MAIS DIFERENTES

	MSSD Método da Diferença			MDSD Método da Similaridade		
	País 1	País 2	País z	País 1	País 2	País z
Características	<i>a</i>	<i>a</i>	<i>a</i>	<i>a</i>	<i>d</i>	<i>g</i>
	<i>b</i>	<i>b</i>	<i>b</i>	<i>b</i>	<i>e</i>	<i>h</i>
	<i>c</i>	<i>c</i>	<i>c</i>	<i>c</i>	<i>f</i>	<i>i</i>
Fator explicativo	<i>x</i>	<i>x</i>	not <i>x</i>	<i>x</i>	<i>x</i>	<i>x</i>
Resultado a ser explicado	<i>y</i>	<i>y</i>	not <i>y</i>	<i>y</i>	<i>y</i>	<i>y</i>

Fonte: Adaptado pelo autor, a partir de Landman (2008, p. 71)

Landman (2008) destaca o uso do MSSD, em especial, para as análises comparativas do que o autor nomina como *area studies* (estudos de área). Essa mesma perspectiva é tratada por Przeworski & Teune (1970) – dos quais, inclusive, Landman (2008) resgata os conceitos – reforçando que esse tipo de estudo, de natureza geográfica, é mais bem adaptado ao MSSD por garantir, principalmente, a similaridade na maior parte das características envolvendo diferentes países de uma mesma região – a partir de sua constituição histórica, política, religiosa, cultural etc. (como para os casos de comparação interna entre países da Europa, ou da África, ou da Ásia ou da América Latina, por exemplo).

Esses estudos de área (*area studies*), que encaram similaridades regionais, certamente levam em conta as comparações políticas, em maior relevância, em detrimento das comparações de políticas públicas – áreas em que os métodos

atuam de forma correlata, mas que possuem características de observação consideravelmente distintas (PRZEWORSKI & TEUNE, 1970; LANDMAN, 2008).

E, mesmo no campo da Ciência Política, por vezes a comparação entre países de uma mesma região não garante esse nível de similaridade das características, pois, até mesmo em países vizinhos na Europa (como França e Inglaterra, adotados no estudo de caso de Zahariadis envolvendo o MSSD e o MSF) ou na América Latina (como Brasil e Argentina), as similaridades históricas, políticas, culturais e religiosas, dentre outras, não são suficientes para que o MSSD seja aplicado sob a égide dessa rigidez regional.

Ao menos em dois casos selecionados na bibliometria para composição deste Capítulo, França e Inglaterra (Zahariadis, 1992) e Alemanha e Chile (Roman-Urrestarazu; Yang; Ettelt; Thalmann; Seguel & Brayne, 2018) são postos em comparação tomando por base contextos políticos e históricos distintos – para o primeiro caso – ou oriundos de diferentes contextos políticos e históricos e de diferentes regiões do Planeta (*area studies*) – para o segundo caso – fazendo uso do MSSD, o que, desta forma, não inviabiliza a adoção da abordagem.

Robustecendo a percepção anterior, a partir de outro elemento encontrado no texto de Landman ([2000] 2008), o autor retrata que:

Jones (1995) compara os arranjos institucionais dos países da América Latina, que não apenas compartilham os mesmos legados culturais e históricos ibéricos, mas também compartilham a mesma forma básica de presidencialismo (LANDMAN, [2000] 2008, p. 71).

Essa característica elencada por Landman ([2000] 2008), da similaridade entre países da América Latina quanto à mesma forma de presidencialismo, não consiste, necessariamente, numa característica regional (embora o contexto cultural e histórico ibérico mencionado não possa ser ignorado) e, se fosse elemento crucial para análise (o regime político adotado por diferentes nações), não impediria que comparações entre nações não circunscritas na mesma região pudessem ser feitas com suporte do MSSD – como no exemplo dado na comparação entre Alemanha e Chile, no parágrafo anterior.

Logicamente, o recorte dado para a Pesquisa é o que delimita a lente analítica e ao mesmo tempo permite que uma ou outra abordagem comparativa seja adotada, tendo em vista a natureza da investigação que se busca consolidar.

Desta forma, para justificar a adoção do MSSD, abalizar as características que necessitam ser indispensavelmente semelhantes, o fator explicativo diferente e o resultado diferente que se pretende analisar, é crucial que a escolha dos casos a serem comparados seja muito bem fundamentada.

Neste Capítulo, a escolha dos casos é feita para justificar o método (a partir da definição do MSF como modelo de análise de políticas públicas, desenhado numa investigação realizada no Governo Federal dos Estados Unidos, e da escolha do Brasil como locus de atuação do pesquisador deste trabalho), contudo, a descrição da similaridade das características, da diferença do fator explicativo e do resultado – em maior rigor conceitual – será efetuada, com maior critério, apenas quando a aplicação do MSSD for posta em prática (no Capítulo 4 desta Dissertação) (LANDMAN [2000] 2008; KINGDON, [1984] 2014).

Não obstante, o uso do MSSD pode ser correlacionado ao uso do MDSD para casos em que se deseja comparar países em diferentes rodadas comparativas. Como exemplo, não sendo este o objetivo do presente Trabalho, uma comparação envolvendo as políticas de banda larga do Brasil e dos Estados Unidos, ilustrando o papel da Universidade na composição da agenda governamental em países presidencialistas (para os dois casos) poderia ser coadunada a uma análise posterior, do papel da Universidade na composição da agenda governamental em países com diferentes regimes políticos (como Estados Unidos – presidencialista – e Inglaterra – parlamentarista), mas que alcançaram resultados similares (na participação da Universidade na conformação da agenda), adotando o MDSD. Certamente que o uso do MSF – como método de análise de políticas públicas – teria que ser amplamente discutido, aferindo sua aderência a diferentes regimes políticos – algo já feito por Zahariadis (1995), mas que recebe críticas de estudiosos do MSF (LANDMAN, [2000] 2008).

Nessas condições de flexibilidade no uso das abordagens, Landman ([2000] 2008) observa que:

O que permanece importante para todos esses métodos de comparação de poucos países [...] é a especificação adequada do resultado a ser explicado, as razões para a adoção do *design* do sistema, bem como a escolha dos países sob escrutínio (LANDMAN, [2000] 2008, p. 75).

Certamente, a essa altura do texto está mais do que evidente que os usos do MSSD e do MDSD estão explicitamente, em especial na literatura adotada até este ponto do Capítulo, imbricados na análise comparada de políticas (à disposição da Ciência Política) e não na análise comparada de políticas públicas (à disposição da Política Pública), em conformidade com as diferenciações entrepostas por Frey (2000) e Deubel (2010) da atuação e prática política (*politic*) e do conteúdo e forma de uma política pública (*policy*).

Esta constatação caracteriza-se, para muitos analistas de políticas públicas, como ponto nevrálgico de suas pesquisas, em que os métodos abordados não podem deixar de levar em conta sua aplicabilidade num ou noutro campo (ainda que de caráter correlato).

Todavia, ao longo desta produção acadêmica, artigos, anteriormente citados, que tratam da aplicação do MSSD para análise comparada de políticas públicas receberão destaque, fortalecendo não só a escolha pelo uso do referido método, como também da sua correlação com outro método de análise de políticas públicas, o MSF, concedendo maior tenacidade ao arcabouço teórico curatelado pelo pesquisador responsável por esta Obra.

Nikolaos Zahariadis (1992) é um pesquisador consagrado por contribuições ao aperfeiçoamento e à ampliação do Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Framework* – MSF), principalmente em suas pesquisas, transformadas em publicações em periódicos de importância internacional, dedicadas à análise das políticas públicas de privatização na França e Inglaterra.

Sua produção de 1992, *To Sell or Not To Sell? Telecommunications Policy in Britain and France* (Vender ou Não Vender? Políticas de Telecomunicações na Grã-Bretanha e França), destaca-se pela aplicação, justaposta, do MSF e do MSSD, proposta semelhante à apresentada para a análise desta Dissertação (ZAHARIADIS, 1992).

A justificativa do uso do MSSD, no artigo citado no parágrafo anterior, perpassa quatro características comuns (dos países comparados) elencadas pelo autor, sendo elas: o tamanho e a abertura da economia; o nível de desenvolvimento econômico; o tamanho do setor público; e a estrutura (unitária) do poder administrativo (ZAHARIADIS, 1992).

Essas quatro características previamente selecionadas para aplicação da abordagem MSSD se sintonizam com as discussões anteriormente evocadas neste

Capítulo, da necessidade de delimitação clara das características que serão observadas, e encaradas como similares, dentre países, para que as comparações não se centralizem apenas nas condições geográficas (*areas studies*). Inclusive, o fato de os países estarem circunscritos numa mesma região global (Europa) sequer é sublinhada como característica que mereça maior atenção (LANDMAN, [2000] 2008; ZAHARIADIS, 1992).

Ademais, Zahariadis (1992) também justifica a escolha dos casos comparados em seu artigo, salientando que Grã-Bretanha e França foram selecionadas “porque ambos os países iniciaram programas ambiciosos de privatização” (ZAHARIADIS, 1992, p. 356), além da associação das características anteriormente supracitadas.

O setor definido para a análise também é justificado por Zahariadis (1992), já que outros setores poderiam ser comparados em processos similares de privatização, tendo em vista que o período histórico retratado pelo autor (entre início de 1980 e começo de 1990) dispõe de variegados setores que incorreram nesse mesmo processo de transferência do controle estatal de empresas de valor estratégico para a condução do Mercado.

Para o intelectual, o Setor de Telecomunicações é vital para sua inquirição, pois:

Primeiro, não é exagero sugerir que em uma sociedade da informação as telecomunicações possam ser consideradas tão significativas em termos de infraestrutura quanto as ferrovias durante a industrialização. Isso é particularmente verdadeiro nos países desenvolvidos, onde a mudança para uma economia de serviços significa que os serviços baseados em informação estão emergindo como uma grande vantagem comparativa em relação aos países em desenvolvimento (Noam, 1987, p. 33-4). Por esse motivo, pode-se esperar que o setor 'represente o coração do controle da indústria do estado' (Veljanovski, 1987, p. 187), e qualquer tentativa de alterar a forma de controle prevalecente é certamente de importância econômica e política crítica. O caso das Telecomunicações assume um significado adicional no caso britânico, porque a privatização da BT [*British Telecommunications*] serviu de modelo para a venda de todos os serviços públicos (Heald, 1988, p. 37). Além disso, a venda da BT serviu de catalisador para o programa de Thatcher, pois seu tamanho e sucesso dissiparam o ceticismo sobre o compromisso conservador de desmantelar todo o setor público (Moore, 1992, p. 116) (ZAHARIADIS, 1992, p. 356)

Após esse panorama traçado por Zahariadis (1992), nenhum outro aspecto sobre o MSSD é posto em voga ao longo do texto, atuando como pano de fundo em

relação, por exemplo, ao uso do MSF, que é amplamente explorado pelo autor em várias seções do artigo.

Pela ausência de mais elementos que indiquem a adoção do MSSD no caso de Zahariadis (1992), ainda que a instrumentalização do MSF e do MSSD dê respaldo conceitual para esta Dissertação, sendo resgatada, nos próximos capítulos – de aplicação prática dos modelos e das abordagens – outro artigo, catalogado ao longo da bibliometria para este Capítulo, foi examinado para se localizar uso mais descritivo do MSSD, bem como a caracterização de elementos que permitam contato com algum estudo de caso que envolva países de diferentes regiões do Planeta – contrapondo as sugestões de autores como Landman ([2000] 2008).

No editorial escrito por Andres Roman-Urrestarazu, Justin C. Yang, Stefanie Ettelt, Inna Thalmann, Valeska Seguel Ravest & Carol Brayne (2018) intitulado: *Private health insurance in Germany and Chile: two stories of co-existence, segmentation and conflict* (Seguro de saúde privado na Alemanha e Chile: duas histórias de coexistência, segmentação e conflito), uma seção metodológica é exclusivamente dedicada ao uso do MSSD.

Em relação às características similares para composição da análise comparada a partir da abordagem MSSD, o desenho de políticas e os aspectos sociodemográficos são dois exemplos citados pelo grupo de autores, assumidos como semelhantes entre Alemanha e Chile, para uma análise de resultados, já indicada na seção metodológica, como divergente (ROMAN-URRESTARAZU, YANG, ETTALT, THALAMNN, RAVEST & BRAYNE, 2018).

A possibilidade de transição entre o seguro saúde estatal e o seguro saúde privado segue no *hall* de características similares indicadas pelos autores para a base de comparação, bem como a influência que Alemanha e Chile dispõem nas regiões onde estão insculpidos (Europa e América do Sul, respectivamente) (ROMAN-URRESTARAZU, YANG, ETTALT, THALAMNN, RAVEST & BRAYNE, 2018).

O emprego do MSSD é acompanhado de uma prévia análise histórica “das origens e desenvolvimento dos regimes de seguro saúde em cada país” (ROMAN-URRESTARAZU, YANG, ETTALT, THALAMNN, RAVEST & BRAYNE, 2018, p. 02) em consonância às contribuições de Ragin & Zaret (1983), quando, na diferenciação entre MSSD e MDSD, os autores indicam a natureza histórica e orientada a casos do MSSD em contraposição à natureza estatística e orientada a variáveis do MDSD.

No entanto, Roman-Urrestarazu, Yang, Ettelt, Thalamnn, Ravest & Brayne (2018) relatam o uso de técnicas qualitativas e quantitativas, em oposição relativa ao indicado por Holt & Turner (1972), que atribuem à abordagem MSSD caráter mais qualitativo, em relação ao MDSD, de caráter mais quantitativo. A ressalva, de uma oposição relativa e não completa, atém-se ao fato de que o MSSD não é absolutamente estanque ao ponto de não permitir a utilização de técnicas contíguas quali-quantitativas (através do uso, inclusive, de métodos mistos), mas é importante observar que a dimensão histórica da análise é posta em primeiro plano, na comparação entre o caso alemão e o caso chileno, respeitando a gênese do MSSD, ainda que outros recursos metodológicos sejam evocados para enriquecimento do estudo de casos.

Mesmo com todas as considerações elencadas pelos autores para uso efetivo da abordagem MSSD na comparação das políticas de seguro saúde da Alemanha e Chile – destacando que, assim como na proposta de Zahariadis (1992), a adoção do MSSD se dá na comparação de políticas públicas e não de forma estritamente relacionada à comparação política de circunstâncias outras – o desafio de aproximação entre os dois casos é enorme – e reconhecido pelos autores na seção metodológica – dadas as evidentes diferenças entre Alemanha e Chile nas suas próprias condições constitutivas de nação (ROMAN-URRESTARAZU, YANG, ETTELT, THALAMNN, RAVEST & BRAYNE, 2018).

Nitidamente, uma restrição clara e objetiva das características similares, postas em evidência na composição do caso comparativo, foi indispensável para a aplicação do MSSD com o mínimo rigor teórico-metodológico exigido.

Na salvaguarda das técnicas qualitativas manuseadas para o estudo, a análise documental – também preciosa para o uso do MSF, por indicação de Kingdon ([1984] 2014) e para Uwe Flick (1998), em sua obra: Uma Introdução à Pesquisa Qualitativa, assumida como referencial literário-metodológico da pesquisa sedimentada nesta Dissertação – ganha protagonismo no editorial de Roman-Urrestarazu, Yang, Ettelt, Thalamnn, Ravest & Brayne (2018).

O grupo de autores explica, de forma pormenorizada, como foram obtidos os documentos a serem avaliados na análise comparada a partir da abordagem MSSD e a importância deste acervo para a caracterização do fenômeno que se deseja desvelar (ROMAN-URRESTARAZU, YANG, ETTELT, THALAMNN, RAVEST & BRAYNE, 2018).

Da mesma forma, as técnicas quantitativas manuseadas para a pesquisa também são elucidadas e dão contornos complementares às técnicas qualitativas (em especial a de análise documental) associando-se, aderentemente, às considerações emitidas por Holt & Turner (1972), ainda que não se faça uma investigação estritamente qualitativa (ROMAN-URRESTARAZU, YANG, ETTELT, THALAMNN, RAVEST & BRAYNE, 2018).

Por fim, a revisão de literatura a partir de uma bibliometria envolvendo bases de dados e repositórios de documentos oficiais, disponíveis à consulta pública, é a última técnica qualitativa adotada para sedimentar as afirmações feitas ao longo da análise comparada dos casos (Alemanha e Chile). Tanto a busca de produções acadêmicas sobre seguro saúde quanto os documentos (das políticas postas em curso) formam o *corpus* da pesquisa e foram filtradas para a língua inglesa (como língua internacional), língua alemã e língua espanhola (em virtude de serem as línguas oficiais dos dois casos comparados) (ROMAN-URRESTARAZU, YANG, ETTELT, THALAMNN, RAVEST & BRAYNE, 2018).

O exame dos estudos de caso envolvendo a comparação da França e Inglaterra – realizado por Zahariadis (1992) – e da Alemanha e Chile – realizado por Roman-Urrestarazu, Yang, Ettelt, Thalamnn, Ravest & Brayne (2018) – estabeleceu condições de adoção segura do MSSD tanto para países com características sociopolíticas distintas (no primeiro caso) quanto para países com características sociopolíticas e geográficas distintas (no segundo caso) dando clareza de que a delimitação das características similares é indispensável para o emprego do MSSD com fidedignidade e precisão.

Encerrando este capítulo, as observações finais focarão na importância da análise comparada de políticas públicas de diferentes nações – para o enriquecimento do campo de análise – e como essas experiências, de confronto de diferentes políticas, podem contribuir para o aperfeiçoamento das futuras políticas postas em prática e, da mesma forma, apoiar nações através da interpretação dos sucessos e fracassos evidenciados nas comparações (como um dos pontos de partida para etapa de formulação), traçando melhores estratégias e, com isso, não incorrendo nos mesmos erros anteriormente cometidos por outros países.

Parte substancial da análise de Kuhika Gupta (2012), em seu artigo: *Comparative Public Policy - Using the Comparative Method to Advance Our Understanding of the Policy Process* (Política Pública Comparada – Usando o

Método Comparativo para Avançar Nosso Entendimento do Processo Político) põe luz na análise comparada dos resultados das políticas, tomando por objetivo os pressupostos elencados no parágrafo anterior – de confronto de diferentes políticas públicas para coleta de sucessos e fracassos, operando como *input* de outras políticas futuramente desenhadas – tanto no país de origem da análise quanto para outros países em que a discussão possa interessar.

Essa lente adotada por Gupta (2012) se distingue da proposta instilada nesta Dissertação, pois ao invés de comparar resultados, o que se pretende, aqui, é comparar as circunstâncias anteriores à formulação das políticas (neste caso, inclusive, de políticas de banda larga que já perpassaram todo o ciclo de vida da política pública tendo, até mesmo, sido avaliadas).

Nesse afã, na busca de respostas para casos bem-sucedidos ou fracassados, para Gupta (2012) boa parte dos casos de comparação de políticas públicas, além de se centrar mais na comparação de resultados, também põe foco nas diferenças observadas entre políticas, em relação às análises que buscam similaridades. Essa inclinação investigativa acaba por colocar o MSSD em evidência, em relação ao MDSD, por ser, justamente, a abordagem que, a partir das características de sistemas similares, tenta compreender as diferenças idiossincráticas.

Nesse âmbito, as reflexões de Gupta (2012) se alinham criteriosamente aos objetivos desta Pesquisa; embora o foco nos resultados divirja diametralmente, pois é sobre formação da agenda governamental que se deseja dar destaque, e não sobre o confronto de resultados, tentando perceber como essas agendas se constituem, em diferentes países – ainda que circunscritos ao mesmo regime político, desvelando o papel dos atores, em especial da Universidade, na conformação da agenda decisória.

3.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS DO CAPÍTULO

A abordagem do *Design* de Sistemas Mais Similares (*Most Similar System Design* – MSSD) escolhida para a análise comparada das políticas de banda larga do Brasil e dos Estados Unidos, proposta nesta Dissertação, possui particularidades que careciam ser previamente exploradas para que o MSSD fosse aplicado a partir

de um rigor teórico, metodológico e epistemológico compatíveis com as necessidades de pesquisa deste Trabalho.

Na investigação posta em curso, ao longo deste Capítulo, identificou-se o MSSD – desenvolvido por Przeworski & Teune (1970) – como uma abordagem de comparação (diferente de uma técnica ou método, por ter maior flexibilidade em seu uso, ainda que sua aplicação seja restrita ao estudo comparativo de poucos países) fundamentada no Método da Diferença (*Method of Difference*) de Mill ([1882] 2009); com aproximação, para o campo das Ciências Sociais, realizada a partir das contribuições de Max Weber, conforme inquirição de González (2008); de natureza histórica e orientada a casos, segundo Ragin & Zaret (1983); tendo caráter qualitativo e especializado, sob a perspectiva de Holt & Turner (19702), fazendo uso de técnicas de análise documental, bibliometria e revisão sistemática de literatura especializada, conforme arguição dos casos descritos na parte final deste Capítulo e do estudo detalhado destas técnicas através da produção acadêmica de Flick (1998).

Esse arsenal de autores e a construção ideativa do MSSD para execução da análise comparada proposta para o Capítulo 4 também levaram em conta, ao longo da pesquisa, as urgências teóricas, metodológicas e epistemológicas do Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Framework* – MSF) para que o uso coadunado do MSSD e do MSF não despertasse incertezas quanto à aderência e confiabilidade do Estudo em curso.

A conclusão alcançada, após o encerramento deste Capítulo, é de que tanto o MSSD é completamente aderente à comparação das políticas de banda larga do Brasil e dos Estados Unidos quanto seu emprego – em conjunto com o MSF – é robusto, consistente e também já possui histórico de produções acadêmicas fazendo correlação das duas lentes analíticas de forma coadunada.

Nessa conjuntura, o Capítulo 4 desta Dissertação fará a análise da política pública tomando por base o MSF e a análise comparada da política pública tomando por base o MSSD entregando, ao final do trabalho, a tipificação dos papéis exercidos pela Universidade brasileira e Universidade estadunidense na conformação da agenda decisória para as políticas de banda larga desenhadas nos respectivos países e como, a partir de um *hall* de características semelhantes na estrutura estatal do Brasil e dos Estados Unidos, resultados diferentes podem ser

observados (na ação dos atores que participam da conformação da agenda) a partir de um fator explicativo (neste caso, a Universidade).

4 ANÁLISE COMPARADA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE BANDA LARGA DO BRASIL E DOS ESTADOS UNIDOS

4.1 INTRODUÇÃO

O Modelo de Múltiplos Fluxos (MSF) é adotado neste capítulo como ferramental de análise da agenda decisória tanto para o Programa Nacional de Banda Larga brasileiro, quanto para o *The Nacional Broadband Plan* (Plano Nacional de Banda Larga estadunidense) – ambos criados em 2010.

Além dos dois documentos supracitados, outros documentos oficiais disponibilizados pela República Federativa do Brasil e pelos Estados Unidos da América receberão tratamento analítico pormenorizado, incluindo: Um Plano Nacional para Banda Larga – estudo preliminar, desenvolvido em 2009, que dá sustentação teórica para o Programa Nacional de Banda Larga brasileiro –; Relatório de avaliação do Programa Nacional de Banda Larga (PNBL), produzido pelo Senado Federal do Brasil, em 2014; e a *Public Law 111–5*, produzida pelo Congresso dos Estados Unidos, em 2009. Ademais, outros documentos oficiais, dos respectivos Estados-Nação, serão consultados com o objetivo de fundamentar a análise das políticas de banda larga postas em curso, em especial no fim da primeira década dos anos 2000.

Por sua vez, o Design de Sistemas Mais Similares (MSSD) é o pano de fundo, deste capítulo, adotado como abordagem de análise comparada entre as políticas de banda larga produzidas no Brasil e nos Estados Unidos; buscando, dentro do universo dos dispositivos legais publicados pelos dois países e de literatura científica auxiliar, compreender as dinâmicas de formação da agenda decisória em ambos e o papel desempenhado pelos diferentes atores (com foco especial na Universidade e sua coparticipação na construção dessas políticas públicas).

Os três fluxos do modelo de Kingdon ([1984] 2014) serão fio condutor das diferentes seções deste capítulo, sendo que cada seção tratará da análise realizada para os casos brasileiro e estadunidense, imbricando a análise da agenda decisória e a análise comparada. Como previsto por Kingdon ([1984] 2014) e já mencionado ao longo do primeiro capítulo, em algumas seções a análise acerca de um ator – em específico – poderá ter maior ou menor destaque – incluindo a Universidade.

Entrementes, nas perspectivas previamente endossadas nos trabalhos de Kingdon ([1984] 2014), não raro a Universidade dá maiores contribuições dentro do Fluxo das Alternativas (em comparação ao Fluxo de Problemas ou ao Fluxo de Políticas) – embora não precise, compulsoriamente, restringir-se apenas a este fluxo.

4.2 O FLUXO DE PROBLEMAS NO BRASIL E NOS ESTADOS UNIDOS

4.2.1 Os Indicadores na Política de Banda Larga do Brasil e dos Estados Unidos

Conforme apresentado no Capítulo 2, os indicadores tratam-se de um dos mecanismos, dentro do fluxo de problemas descrito no modelo de Kingdon ([1984] 2014), mais presentes nas análises iniciais realizadas por formuladores de políticas e agentes de Estado.

Muitos dados são gerados a partir da avaliação de políticas públicas pregressas e convertem-se em informações que retroalimentam novas políticas públicas, através da composição de indicadores que caracterizam ou delimitam um problema, embasando tomadas de decisão posteriores (KINGDON, [1984] 2014).

Outras vezes, análises de políticas públicas são produzidas por entidades de fora do governo ou organismos internacionais produzem estudos detalhados de circunstâncias específicas, com temática e *locus* bem definido, ofertando indicadores preciosos para que formuladores se atentem à estabelecida situação ainda não identificada ou sem potencialidades para alcançar a agenda governamental (KINGDON, [1984] 2014).

O Estado, por seu turno, também produz estudos próprios e investigações que acabam lançando luz sobre delineada insuficiência, momento em que indicadores são gestados e aludem a uma questão que precisa da atenção estatal para se constituir como problema capaz de se inscrever na agenda decisória, qualificando-se como objeto a ser tratado por uma política pública (KINGDON, [1984] 2014).

Em todas essas condições, os indicadores produzidos são cruciais para que uma interpretação do fenômeno que se deseja abordar seja possível e para que o estágio embrionário de uma política pública possua informações que conformem o óbice e suscitem soluções para as intempéries previamente assinaladas.

Em vista disso, muitos planos e programas de políticas públicas apresentam, em suas primeiras páginas, um grupo de indicadores que balizam o problema escrutinado dando justificativa para a ação estatal e para o interesse público em promover ações de mitigação ou resolução de certas carências. Nos dois documentos base analisados ao longo do Capítulo, das políticas de banda larga do Brasil e dos Estados, essa condição supracitada é bastante perceptível.

A seguir, dois quadros são apresentados em que indicadores localizados nos documentos inspecionados são descritos, suas referências são identificadas e as citações, resgatadas nos documentos, são organizadas tematicamente para cada país avaliado (Brasil e Estados Unidos). Na sequência, problematizações complementares são realizadas a partir da análise comparada das políticas públicas destacando, sem desconsiderar possíveis semelhanças, as diferenças encontradas entre uma e outra Política Nacional de Banda Larga.

QUADRO 1 – INDICADORES DA POLÍTICA DE BANDA LARGA BRASILEIRA

INDICADOR 1	REFERÊNCIA
1 - Geração de empregos diretos e indiretos	BRASIL, 2010 BRASIL, 2009
CITAÇÕES	
<p>“A implantação da infraestrutura de telecomunicações, por si só, gera um considerável número de postos de trabalho. Estudo elaborado em 2009 pelo Banco Mundial estima que, para um investimento de 5 bilhões de dólares em infraestrutura de telecomunicações, são criados de 100 mil a 250 mil empregos diretos e algo em torno de 2,5 milhões de empregos indiretos.” (BRASIL, 2010, p. 9)</p> <p>“[...] estudo, de 2002, patrocinado pelo New Millennium Research Council (NMRC), estimou que a construção e o uso de uma infraestrutura de banda larga nos EUA gerariam mais de um milhão de empregos.” (BRASIL, 2010, p. 22)</p> <p>“[...] estudo do MIT verificou que, entre 1998 e 2002, comunidades norte-americanas em que acessos banda larga eram disponíveis em massa desde 1999 exibiram um crescimento mais rápido nos níveis de emprego e de negócios, em particular em setores intensivos em tecnologia da informação (TI) quando comparadas com outras comunidades sem banda larga à época.” (BRASIL, 2009, p. 22)</p>	
INDICADOR 2	REFERÊNCIA
2 - Impacto do acesso à banda larga na renda e PIB <i>per capita</i> de países menos desenvolvidos	BRASIL, 2010 BRASIL, 2009
CITAÇÕES	
<p>“A infraestrutura de telecomunicações repercute em todos os setores da economia, pois propicia ganhos de produtividade e acesso a novos mercados, produtos e serviços. Esse fato é comprovado pelo Banco Mundial, cujo estudo também busca demonstrar o impacto do acesso à banda larga na renda <i>per capita</i> de países menos desenvolvidos. O estudo revelou um impacto bastante elevado: entre 1980 e 2006, para países de renda baixa e média, estimou-se que cada 10% de crescimento na penetração de banda larga reverteu-se em um crescimento de 1,38% do PIB <i>per capita</i>. A pesquisa comprova ainda que o impacto positivo da banda larga sobre a renda <i>per capita</i> é o maior em comparação às demais categorias de TIC.” (BRASIL, 2010, p. 9)</p> <p>“É possível estabelecer correlações positivas entre a extensão da infraestrutura de banda larga de um país e o seu crescimento econômico. Estudo recente do Banco Mundial estima em 1,3% a contribuição para o crescimento econômico para cada 10% de crescimento da penetração de</p>	

serviços de banda larga.” (BRASIL, 2009, p. 22)	
INDICADOR 3	REFERÊNCIA
3 - Assimetria no desenvolvimento econômico e tecnológico entre regiões	BRASIL, 2010
	BRASIL, 2009
CITAÇÕES	
<p>“[...] um programa nacional para massificação da banda larga pode evitar o desenvolvimento assimétrico do Brasil, onde algumas regiões economicamente dinâmicas experimentam um padrão de renda e de vida típicos de países desenvolvidos, enquanto outras convivem com miséria e atraso tecnológico.” (BRASIL, 2010, p. 10)</p> <p>“Praticamente todos esses planos [de diferentes países desenvolvidos] tratam do provimento de conexão por banda larga para áreas rurais e localidades remotas, o que demonstra a sua importância como política de desconcentração de oportunidades.” (BRASIL, 2010, p. 10)</p> <p>“Com efeito, o estado de São Paulo detém 42% das conexões em banda larga do Brasil, de acordo com dados da consultoria IDC Brasil. Vale ressaltar que toda a região Nordeste responde por somente 6% do total de conexões do país.” (BRASIL, 2010, p. 15)</p> <p>“É importante ressaltar que a difusão da banda larga não ocorre de maneira homogênea pela população brasileira, devido, principalmente, às desigualdades socioeconômicas presentes no país. Tem-se, por exemplo, que aproximadamente 40% dos acessos em banda larga estão no Estado de São Paulo e as regiões nas quais os rendimentos médios domiciliares são menores possuem penetração de acesso em banda larga mais baixa. Neste sentido, este PNBL estabelece diretrizes e metas diferenciadas para as áreas urbanas e rurais, sejam acessos coletivos bem como acessos individuais.” (BRASIL, 2009, p. 11)</p>	
INDICADOR 4	REFERÊNCIA
4 - Cobertura da banda larga no Brasil e limitações da atuação das grandes operadoras de telecomunicações	BRASIL, 2010
	BRASIL, 2009
CITAÇÕES	
<p>“Para uma população projetada de cerca de 191,5 milhões de brasileiros, o Brasil conta hoje com mais de 180 milhões de acessos de telefonia móvel e mais de 41 milhões de assinaturas de telefonia fixa.” (BRASIL, 2010, p. 11)</p> <p>“No que se refere ao serviço de acesso à Internet em banda larga, conforme dados de 2009, as cinco maiores prestadoras de serviço, que são também prestadores de telefonia fixa e/ou de TV por assinatura, disponibilizam o serviço em 63,5% dos municípios. Contudo, o número de seus assinantes, apesar da trajetória ascendente nos últimos anos, representa pouco menos de 5% do total de assinantes de serviços de telecomunicações.” (BRASIL, 2010, p. 11)</p> <p>“Outro ponto importante é que a expansão do serviço de acesso em banda larga, do ponto de vista geográfico, não veio das grandes empresas. Em razão dos cerca de 2.100 pequenos e microprestadores existentes no País, a cobertura do serviço de banda larga ultrapassa 85% dos municípios brasileiros. O número de assinantes, contudo, não chega a 800 mil. É um número baixo em comparação aos mais de 11 milhões de assinantes das cinco maiores prestadoras. Assim, apesar da extensão geográfica do serviço ser razoável em termos de cobertura de municípios, seu uso é restrito a uma pequena parcela da população.” (BRASIL, 2010, p. 11)</p> <p>“A comparação com o restante do mundo mostra que o Brasil está abaixo da média mundial em termos de densidade de banda larga (acessos/100 habitantes), ao contrário do que ocorre com a densidade de telefones fixos e celulares. Ainda, apesar de o preço relativo ter sofrido redução pela metade em um ano, a concentração geográfica da oferta do serviço impediu que a densidade respondesse proporcionalmente.” (BRASIL, 2010, p. 12)</p> <p>“O potencial do acesso a Internet em banda larga de dinamizar a economia e de trazer benefícios sociais tem levado à adoção por diversos países de programas nacionais de expansão da banda larga. O Brasil, embora ainda apresente uma baixa difusão do acesso em banda larga nos domicílios, demonstra um elevado potencial de participar da sociedade da informação, já que o país possui mais de 64 milhões de internautas e o brasileiro está entre os que usam mais intensivamente a Internet (30 horas e 13 minutos mensais).” (BRASIL, 2009, p. 9)</p> <p>“O diagnóstico da banda larga no Brasil identificou os principais aspectos que podem restringir seu avanço e inibir a difusão de seus benefícios pela sociedade, dentro das dimensões: da demanda, da</p>	

oferta, da regulação e das políticas de governo eletrônico e de cidades digitais. Levantou-se que o número de acessos a Internet em banda larga fixa atingiu aproximadamente 9,6 milhões em dezembro de 2008, o que corresponde a aproximadamente 17,8 acessos a cada 100 domicílios e 5,2 acessos a cada 100 brasileiros. Apesar do contínuo crescimento no número de acessos – taxa anual média de crescimento de 49% entre os anos de 2002 e 2008 – observa-se uma forte desaceleração a partir de 2004. Além disso, na comparação internacional com países que, sob determinados critérios, apresentam condições semelhantes ao Brasil – Argentina, Chile, China, México e Turquia –, o país apresenta baixos níveis de penetração de banda larga.” (BRASIL, 2009, p. 10)

“O prognóstico da difusão dos acessos banda larga no Brasil e nos países selecionados [indicados na citação anterior] para comparação demonstra que, sem que medidas sejam tomadas para acelerar a difusão da banda larga, o Brasil permanecerá em situação de desvantagem ao longo dos anos. A projeção realizada indica que o Brasil atingirá aproximadamente 18,3 milhões de acessos banda larga no final de 2014, o que corresponde a cerca de 31,2 acessos a cada 100 domicílios, número bastante inferior à média de 37,0 acessos a cada 100 domicílios projetados para os países analisados.” (BRASIL, 2009, p. 11)

“O Brasil se destaca dos demais países com relação ao número de usuários de Internet (banda larga e banda estreita), com aproximadamente 39 usuários a cada 100 habitantes acessando a rede em 2008, o que indica que existe uma demanda reprimida a ser atendida pelo acesso em banda larga. O acesso a Internet é feito em sua maioria a partir dos domicílios (43%) e dos centros públicos pagos (47%).” (BRASIL, 2009, p. 12)

“Mesmo no Brasil, onde o índice de penetração domiciliar de microcomputadores é relativamente baixo – de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística esse índice é de 31,2% dos domicílios, e a rede de Internet (incluindo acesso discado e acesso banda larga) atende a apenas 23,8% dos domicílios – há mais de 64 milhões de internautas. O brasileiro está entre os que usam mais intensivamente a Internet em casa (30 horas e 13 minutos mensais [3]), o que demonstra o potencial que a sociedade em rede tem a oferecer ao desenvolvimento de nosso país.” (BRASIL, 2009, p. 21)

INDICADOR 5	REFERÊNCIA
5 - Relação direta entre renda e acesso	BRASIL, 2010
CITAÇÕES	
<p>“Dados do Cetic.br permitem concluir que 85% dos lares urbanos brasileiros não possuem acesso à Internet em banda larga. Portanto, a Internet em banda larga é de uso muito restrito no Brasil e é um grande desafio difundir o acesso a esse serviço. Além disso, uma análise de dados históricos da pesquisa demonstra que a diferença entre 1. o número de domicílios com computador e acesso à Internet e 2. o número de domicílios com computador, mas sem acesso à Internet, é cada vez maior.” (BRASIL, 2010, p.12)</p>	
<p>“A relação direta entre renda e acesso à Internet impõe mais um obstáculo à difusão da banda larga no Brasil. Analisando o perfil do usuário de Internet no Brasil, o estudo do Cetic.br constatou que apenas 16% dos indivíduos com renda de até um salário mínimo são usuários de Internet, contra 79% daqueles com renda na faixa de dez ou mais salários mínimos. Dito de outra forma, a baixa renda da maioria da população brasileira se traduz em um reduzido mercado potencial para serviços de banda larga.” (BRASIL, 2010, p. 13)</p>	
<p>“Entretanto – e este é mais um aspecto relevante para justificar esforços para a ampliação do acesso – a disponibilidade de serviço de banda larga tem impacto significativo sobre a renda do País. Logo, maior acesso à banda larga implica um aumento do mercado potencial para esse serviço, gerando um ciclo virtuoso de desenvolvimento tecnológico e econômico.” (BRASIL, 2010, p. 14)</p>	
<p>“Mesmo em localidades de maior renda e com infraestrutura disponível, o custo da conexão é uma barreira relevante para acesso à Internet: ainda de acordo com a pesquisa do Cetic.br, 50% dos entrevistados de todo o País, residentes em domicílios urbanos, que possuem computador, mas não possuem conexão, afirmam não ter condições financeiras de pagar pelo acesso.” (BRASIL, 2010, p. 15)</p>	
<p>“De fato, o custo da banda larga no Brasil é alto para a realidade socioeconômica brasileira. De acordo com pesquisa realizada pelo IPEA, o gasto com banda larga representa 4,5% da renda mensal <i>per capita</i> brasileira. Na Rússia, ele representa 1.68% e, nos países desenvolvidos, 0,5%.” (BRASIL, 2010, p. 15)</p>	

<p>“Ainda, levantamento da TelComp (Associação Brasileira de Prestadoras de Serviços de Telecomunicações Competitivas) mostra, por exemplo, que o preço do Megabit por segundo (Mbps) oferecido em Manaus/AM é 395 vezes mais caro que a mesma velocidade disponibilizada no Japão. Outro levantamento, este conduzido pela consultoria IDC Brasil, constatou que o custo médio da velocidade mínima (128 kbps) era de US\$ 30. Enquanto isso, no Chile, onde a velocidade mínima à venda é mais que o dobro da brasileira (300 kbps), o preço era US\$ 34,71, Na Argentina, 512 kbps custavam, na época, US\$ 27,05.” (BRASIL, 2010, p. 15)</p>	
INDICADOR 6	REFERÊNCIA
6 - Carência de infraestrutura e de diferentes plataformas tecnológicas	BRASIL, 2010 BRASIL, 2009
CITAÇÕES	
<p>“Um fator limitante à ampliação do acesso à Internet em banda larga por meio de diferentes plataformas tecnológicas é a carência de infraestrutura.” (BRASIL, 2010, p. 13)</p> <p>“[...] pouco mais da metade dos municípios brasileiros são cobertos pelo serviço de banda larga associado à prestação da TV por assinatura (cable modem) ou da telefonia fixa (ADSL), que permitem velocidades de acesso maiores, mais estabilidade do serviço e custos menores. Essa falta de infraestrutura impede o acesso confiável e mais barato em localidades onde há demanda pelo serviço e, como consequência, a produção e circulação de conteúdos e serviços digitais, sejam eles imagens, áudio, dados de visualização ou textos, que poderiam colaborar para a melhoria da qualidade de vida da população urbana e rural.” (BRASIL, 2010, p. 13)</p> <p>“Outro aspecto importante de infraestrutura diz respeito à capacidade de tráfego de dados em banda larga. Além da ampliação da rede, é importante melhorar sua qualidade. Um estudo feito pela Universidade de Oxford e de Oviedo em 2008, sob encomenda da Cisco, analisou a qualidade da banda larga em 42 países, e o Brasil ficou em 38º lugar.” (BRASIL, 2010, p. 13)</p> <p>“Estudo realizado pela <i>PlannedApproach</i> aponta que algumas aplicações, como, por exemplo, a utilização de serviços de Internet Banking, requerem o mínimo de capacidade de tráfego de dados igual a 12 kbps (kilobits por segundo), sendo que, para a transmissão com plena confiabilidade, seriam desejáveis 120 kbps. Já no caso da aplicação de IPTV, o mínimo necessário para a transmissão de dados é 1 Mbps (megabits por segundo), sendo que, para a transmissão com plena confiabilidade, seriam desejáveis 8 Mbps para a população aceder a imagens, sons, dados de visualização e textos com qualidade.” (BRASIL, 2010, p. 13)</p> <p>“No caso do uso da TV digital aberta e gratuita com acesso à Internet, também são necessárias velocidade e qualidade de transmissão para que os conteúdos e serviços digitais possam ser utilizados rapidamente por meio do canal de retorno. Na maioria dos municípios do País, as velocidades disponibilizadas estão próximas do necessário para a confiabilidade das aplicações mais simples (120 kbps) e inviabilizam qualquer serviço de maior complexidade.” (BRASIL, 2010, p. 13)</p> <p>“Com relação às restrições ao crescimento da oferta de infraestrutura banda larga, o Brasil vem atuando para superar um dos principais fatores de limitação da expansão da cobertura banda larga, ou seja, a expansão do <i>backhaul</i> a mais localidades. Este tema foi abordado recentemente por meio da troca de obrigações do PGMU II das concessionárias do STF [STFC – correção minha]. Destaca-se a importância de garantir a oferta não discriminatória aos nós de acesso ao <i>backhaul</i>.” (BRASIL, 2009, p. 12)</p> <p>“Outro aspecto relacionado à oferta é a baixa competição entre plataformas tecnológicas no Brasil. Apesar das taxas de crescimento do acesso por meio de outras plataformas, sobretudo da plataforma cable modem, virem aumentando de forma mais acelerada que a plataforma ADSL, o acesso por meio desta tecnologia, em 2008, ainda representava cerca de 70% da banda larga no país. Verifica-se, portanto, que existe espaço para impulsionar a penetração da banda larga no país por meio do estímulo à competição entre plataformas tecnológicas distintas.” (BRASIL, 2009, p. 12)</p>	
INDICADOR 7	REFERÊNCIA
7 - Relação entre renda e carência de infraestrutura	BRASIL, 2010 BRASIL, 2009
CITAÇÕES	

<p>“O obstáculo da renda acaba por se relacionar intimamente à carência de infraestrutura de banda larga: esta atende as regiões com maior potencial de consumo (com maior renda) em detrimento daquelas mais empobrecidas, que, assim, não se beneficiam do impacto positivo do serviço de banda larga sobre o desenvolvimento econômico local. Logo, não surpreende constatar que a distribuição geográfica da densidade de acessos de Internet em banda larga seja reflexo da distribuição regional de renda no Brasil.” (BRASIL, 2010, p. 14)</p> <p>“Com relação às restrições ao crescimento da demanda, uma análise realizada nesse diagnóstico revelou que o Brasil está em desvantagem frente aos países analisados em quase todos os aspectos considerados. Destaca-se a baixa renda da família brasileira como o principal fator limitante ao consumo de assinatura banda larga, uma vez que concorre com outros gastos na cesta de consumo familiar.” (BRASIL, 2009, p. 12)</p> <p>“Outro aspecto que confirma que os preços de assinatura banda larga são um fator limitante à expansão da banda larga no país é a alta sensibilidade ao preço que o consumo de Internet pelos brasileiros demonstra. A análise sugere que se houver alguma política governamental que reduza o preço final da assinatura de Internet ou assinatura banda larga, analogamente, a penetração do serviço tenderá a aumentar de maneira significativa.” (BRASIL, 2009, p.12)</p>	
INDICADOR 8	REFERÊNCIA
8 – Preços altos para a banda larga em relação à carga tributária	BRASIL, 2010
CITAÇÕES	
<p>“As prestadoras de serviços, por sua vez, argumentam que o preço cobrado é expressivamente influenciado pela elevada carga tributária que recai sobre o setor. Assim, a tributação é identificada pelo segmento empresarial das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC) como a principal restrição à ampliação do acesso.” (BRASIL, 2010, p. 16)</p>	
INDICADOR 9	REFERÊNCIA
9 – Inaptidão da população brasileira para o uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC)	BRASIL, 2010
CITAÇÕES	
<p>“Outra importante restrição à difusão da banda larga no Brasil é a falta de qualificação da população para lidar com esse tipo de tecnologia. A pesquisa do Cetic.br identificou que 53% dos entrevistados apontam a “falta de habilidade” com o computador ou com a Internet propriamente dita como principal razão para não utilizarem a Internet. Essa falta de qualificação pode privar de acesso mesmo aqueles indivíduos que possuiriam condições financeiras de contratar o serviço. Isso indica que investimentos na ampliação do acesso à banda larga devem necessariamente vir acompanhados de programas de formação para o uso das tecnologias digitais e da Internet.” (BRASIL, 2010, p. 16)</p>	
INDICADOR 10	REFERÊNCIA
10 – Fomento às relações público-privadas	BRASIL, 2009
CITAÇÕES	
<p>“Um dos princípios deste PNBL é o estímulo ao setor privado para que este invista na infraestrutura de banda larga, em regime de competição, cabendo ao Estado atuar de forma complementar, focalizando seus investimentos diretos, principalmente em acessos coletivos e em contextos de redução das desigualdades regionais e sociais. O papel do setor privado de investidor e a atuação do Estado de forma complementar estão em linha com as políticas públicas de diversos outros países, conforme análise da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).” (BRASIL, 2009, p. 10)</p>	
INDICADOR 11	REFERÊNCIA
11 – Desentraves nas políticas regulatórias	BRASIL, 2009
CITAÇÕES	

“O Brasil avançou bastante nos últimos anos, em termos de renovação do arcabouço regulatório, implantando instrumentos importantes para o estímulo à competição e universalização dos serviços de telecomunicações. No entanto, em aspectos mais amplos do arcabouço legal e regulatório do setor de telecomunicações, o Brasil encontra-se atrás de países importantes na comunidade internacional, principalmente em relação à implantação de alguns mecanismos de controle do setor.” (BRASIL, 2009, p. 12)

“Em relação à competição, o Regulamento de Portabilidade é exemplo das conquistas importantes que marcam a evolução do setor de telecomunicações brasileiro. Também houve melhora no que diz respeito ao controle exercido pela ANATEL, com a promulgação do Regulamento de Separação e Alocação de Contas, instrumento importante no controle das empresas que detêm poder de mercado significativo.” (BRASIL, 2009, p. 12)

“Entretanto, instrumentos que poderiam auxiliar na disseminação do acesso ao serviço banda larga ainda carecem de implementação, tais como o compartilhamento de infraestrutura. Além disso, a regulamentação específica ao SCM – especialmente no que se refere à adequação das regras de interconexão e a eliminação de restrições à mobilidade – e a própria regulamentação de poder de mercado significativo devem alavancar de forma significativa o desenvolvimento do setor.” (BRASIL, 2009, p. 13)

INDICADOR 12	REFERÊNCIA
12 – Governo Eletrônico	BRASIL, 2009
CITAÇÕES	
“No que se refere aos desafios dos serviços de governo eletrônico, algumas pesquisas indicam que há correlação positiva entre a disponibilização desses serviços e a oferta de banda larga. Embora o Brasil se destaque na oferta de determinados serviços de governo eletrônico, principalmente na esfera federal, ainda há desafios na incorporação das TICs pelo setor público em suas operações ou no atendimento ao cidadão, principalmente na esfera municipal.” (BRASIL, 2009, p. 13)	

FONTE: Elaborado pelo autor.

QUADRO 2 – INDICADORES DA POLÍTICA DE BANDA LARGA ESTADUNIDENSE

INDICADOR 1	REFERÊNCIA
1 - Cobertura da banda larga nos Estados Unidos	ESTADOS UNIDOS, 2010
CITAÇÕES	
“A quantidade de estadunidenses que tem banda larga em suas casas tem crescido de 8 milhões no ano 2000 a quase 200 milhões no ano passado.” (ESTADOS UNIDOS, 2010, p. XI)	
“Aproximadamente 100 milhões de estadunidenses não tem banda larga em suas casas.” (ESTADOS UNIDOS, 2010, p. XI)	
“Cerca de 100 milhões de estadunidenses não tem banda larga hoje. Quatorze milhões de estadunidenses não tem acesso a infraestrutura de banda larga que possa admitir as aplicações atuais e futuras. Mais de 10 milhões de crianças em idade escolar não tem acesso no lar a esta ferramenta principal de investigação utilizada pela maioria dos estudantes para fazer suas tarefas.” (ESTADOS UNIDOS, 2010, p. 4 – tradução própria)	
INDICADOR 2	REFERÊNCIA
2 - Carência de infraestrutura em comparação a outros países desenvolvidos e potenciais serviços a serem prestados com o aumento da oferta	ESTADOS UNIDOS, 2010
CITAÇÕES	
“[...] os Estados Unidos se encontram em desvantagem em comparação com vários países avançados com respeito à adoção destas tecnologias.” (ESTADOS UNIDOS, 2010, p. XI – tradução própria)	
“A menos que modifiquemos nosso enfoque para estas lacunas, não seremos capazes de aproveitar a oportunidade de melhorar nossa nação e seremos deixados para trás pelos países que as fazem. De fato, outros países já adotaram planos para enfrentar essas lacunas. As maneiras em que outros países confrontaram este desafio nos ajudam a perceber de que maneira podemos enfocar o problema. “Contudo, as experiências e os desafios de cada país têm diferenças	

críticas.” (ESTADOS UNIDOS, 2010, p. 4 – tradução própria)

“Muitos planos de banda larga internacionais enfatizam as velocidades e as redes, ou seja, focam somente na capacidade técnica como a medida de um sistema de banda larga exitoso. Nosso plano deve ir além. Além de lutar por redes onipresentes e rápidas, também devemos lutar para usar essas redes de maneira mais eficiente e efetiva que qualquer outro país. Devemos liderar o mundo nos aspectos importantes: no uso da Internet e em desenvolvimento de novas aplicações que forneçam ferramentas que cada pessoa necessita para obter o máximo benefício em sua própria vida.” (ESTADOS UNIDOS, 2010, p. 5 – tradução própria)

“A tecnologia da informação (TI) para a saúde habilitada para a banda larga pode melhorar a atenção e diminuir os custos em centenas de bilhões nas décadas por vir [...]” (ESTADOS UNIDOS, 2010, p. XI – tradução própria)

“Em quase todas as métricas utilizadas para medir a adoção da tecnologia da informação (TI) médica, os Estados Unidos se encontram na metade inferior em comparação a países equiparáveis, no entanto, só os registros eletrônicos de saúde poderiam salvar mais de 500 bilhões em 15 anos.” (ESTADOS UNIDOS, 2010, p. 4 – tradução própria)

“A banda larga pode oferecer aos professores ferramentas que permitirão aos estudantes aprender o mesmo material do curso em metade do tempo. No entanto, o acesso a conteúdos educativos em formato digital necessários para estas oportunidades é escasso.” (ESTADOS UNIDOS, 2010, p. XI – tradução própria)

“Os cursos online podem reduzir drasticamente o tempo requerido para aprender uma matéria e aumentar em grande medida as taxas de finalização de cursos, e, no entanto, somente 16% dos institutos terciários públicos, que tiveram um aumento súbito nas inscrições, tem conexões de alta velocidade em comparação com as universidades de pesquisa.” (ESTADOS UNIDOS, 2010, p. 4 – tradução própria)

“Uma rede elétrica inteligente habilitada para banda larga pode incrementar a independência e a eficiência, mas os consumidores, as empresas e os empreendedores não podem acessar a muitos dos dados necessários para usufruir destes benefícios.” (ESTADOS UNIDOS, 2010, p. XI – tradução própria)

“Grande parte da rede elétrica não está conectada a banda larga, ainda que uma rede inteligente pudesse evitar 360 milhões de toneladas cúbicas de emissões de carbono por ano em 2030, o qual equivale a tirar de circulação 65 milhões de automóveis atuais.” (ESTADOS UNIDOS, 2010, p. 4 – tradução própria)

INDICADOR 3	REFERÊNCIA
3 – Inaptidão da população estadunidense para o uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) no ambiente de trabalho e empregabilidade no Setor de TIC	ESTADOS UNIDOS, 2010

CITAÇÕES

“Os empregos requerem cada vez mais habilidades em Internet, a quantidade de estadunidenses que utilizam Internet de alta velocidade no trabalho aumentou 50% entre 2003 e 2007, e a quantidade de empregos na área de tecnologia da informação e comunicação cresce 50% mais rápido que em outros setores. No entanto, milhões de estadunidenses não contam com as habilidades necessárias para utilizar a Internet.” (ESTADOS UNIDOS, 2010, p. 4 – tradução própria)

INDICADOR 4	REFERÊNCIA
4 - Atuação das operadoras de telecomunicações	ESTADOS UNIDOS, 2010

CITAÇÕES

“Estados Unidos é um país diferente de muitas maneiras. Por exemplo, muitos países têm somente um provedor de telecomunicações fixo dominante em nível nacional; Estados Unidos têm numerosos provedores. As companhias de cabo têm um rol mais proeminente em nosso sistema de banda larga que em outros países. Os Estados Unidos não são tão densamente povoado como outros países. Diferentemente da maioria de outros países, regulamos tanto em nível Estadual quanto Federal. Nosso plano deve aprender com as experiências internacionais, mas também deve levar em conta as realidades específicas da banda larga nos Estados Unidos.” (ESTADOS UNIDOS, 2010, p. 4 – tradução própria)

INDICADOR 5	REFERÊNCIA
5 – Desentraves e promoção das políticas de inovação e investimento em banda larga	ESTADOS UNIDOS, 2010
CITAÇÕES	
<p>“Nosso plano deve ser franco com respeito aos lugares donde as políticas públicas governamentais dificultam a inovação e o investimento em banda larga. O governo influencia sobre entradas críticas necessárias para construir redes de banda larga, como o espectro, os fundos de serviço universal e os direitos de passagem, no entanto, todos estão estruturados a favor das prioridades do passado, não das oportunidades do futuro.” (ESTADOS UNIDOS, 2010, p. 4 – tradução própria)</p> <p>“Ademais, as políticas atuais do governo mantêm incentivos para que nossas escolas, hospitais e outras instituições de interesse público utilizem tecnologias e práticas desatualizadas, no qual põe em desvantagem o nosso povo e atrapalha a economia. Assim como este plano deve basear-se em atributos distintos do mercado estadunidense, também deve corrigir as políticas problemáticas que se encontram vigentes.” (ESTADOS UNIDOS, 2010, p. 4 – tradução própria)</p>	
INDICADOR 6	REFERÊNCIA
6 – Promoção das políticas de inclusão e combate a desigualdade social	ESTADOS UNIDOS, 2010
CITAÇÕES	
<p>“A segunda grande fortaleza estadunidense é a inclusão. Como país, cremos que para avançar não precisamos deixar ninguém para trás. Cremos que todos merecem a oportunidade de melhorar suas vidas. Cremos que o lugar donde se começa não deve determinar o lugar donde se termina, que a demografia não é destino, que o privilégio não é um prólogo necessário para o êxito.” (ESTADOS UNIDOS, 2010, p. 5 – tradução própria)</p> <p>“Embora a adoção da banda larga tenha crescido a um ritmo constante, ainda está longe de ser universal. Está consideravelmente atrasada entre certos grupos demográficos, nos quais se incluem os pobres, os idosos, algumas minorias raciais e étnicas, aqueles que vivem em áreas rurais e as pessoas com deficiências. Muitos destes estadunidenses ainda lutam para triunfar. As taxas de desemprego são altas, os serviços, como a capacitação laboral, são difíceis de obter e as escolas são deficientes. A banda larga pode ajudar a reduzir essas lacunas.” (ESTADOS UNIDOS, 2010, p. 5 – tradução própria)</p> <p>“Atualmente, milhões de estadunidenses não estão preparados para a universidade porque não tem acesso aos melhores livros, melhores professores e melhores cursos. A aprendizagem online habilitada por banda larga tem a capacidade de proporcionar oportunidades educativas de alta qualidade a estes estudantes, oportunidades que seus colegas das melhores escolas públicas e privadas tem acesso há muito tempo. De forma similar, com a banda larga, as pessoas com deficiências podem viver com mais independência, no lugar que escolherem. Podem trabalhar a distância e dirigir negócios de suas casas ou receber terapia de reabilitação em áreas remotas e rurais.” (ESTADOS UNIDOS, 2010, p. 5 – tradução própria)</p> <p>“Sem ação, os custos individuais e sociais da exclusão digital crescerão. Com tantos estadunidenses sem acesso a banda larga ou sem habilidades para aproveitá-la, a Internet tem o potencial de exacerbar a desigualdade. Se a aprendizagem online acelera a educação, se trabalhar online permite ganhar mais dinheiro, se buscar emprego online conecta com mais oportunidades, então para aqueles desconectados, a lacuna apenas se amplia. Se o diálogo político conecta-se a fóruns online, se a Internet converte-se numa fonte integral de notícias e informações em tempo real, se a maneira mais fácil de comunicar-se com os representantes políticos é através do correio eletrônico ou de um sítio web, as pessoas desconectadas se veem cada vez mais privadas de direitos.” (ESTADOS UNIDOS, 2010, p. 5 – tradução própria)</p>	
INDICADOR 7	REFERÊNCIA
7 – Relações público-privadas	ESTADOS UNIDOS, 2010
CITAÇÕES	
<p>“Muitas incertezas modelarão a evolução da banda larga, entre elas o comportamento das companhias privadas e dos consumidores, do ambiente econômico e dos avanços tecnológicos. Como consequência, o papel do governo é e deve permanecer limitado. Devemos alcançar o equilíbrio justo entre o setor público e privado. Manejada corretamente, a política de governo pôde impulsionar, e tem impulsionado o progresso. Nas décadas de 1960 e 1970, o financiamento para pesquisa do governo respaldou o desenvolvimento da tecnologia na qual se baseia a Internet.”</p>	

(ESTADOS UNIDOS, 2010, p. 5 – tradução própria)

FONTE: Elaborado pelo autor.

No caso brasileiro, um dos primeiros indicadores apresentados no documento base do Programa Nacional de Banda Larga, para justificar investimentos intensivos na ampliação do acesso, trata dos potenciais aumentos da empregabilidade em relação à disseminação da Internet (BRASIL, 2010; BRASIL, 2009).

Conforme indicador 1 – Geração de empregos diretos e indiretos, do Quadro 1 – Indicadores da Política de Banda Larga Brasileira, a construção de infraestrutura em localidades que ainda não dispõem de conectividade não só gera empregos diretos (através dos postos de trabalho envolvidos na construção civil e nas telecomunicações) como também gera empregos indiretos (no atendimento de necessidades marginais, indispensáveis para que essas obras se concretizem) (BRASIL, 2010; BRASIL, 2009).

Além disso, as localidades que se inserem digitalmente através das tecnologias da informação e comunicação (TICs) demonstram crescimento da empregabilidade e da formação de novos negócios em relação a regiões desconectadas (BRASIL, 2009).

Esse indicador certamente captou a atenção dos formuladores de políticas públicas brasileiros, ligados ao então Ministério das Comunicações, no momento em que o Governo Federal brasileiro buscava equalizar os efeitos da crise econômica de 2008 (situação mais bem explorada na subseção seguinte, de Eventos, Crises e Símbolos). Os dados apresentados no Programa apontam para crescimento milionário nos postos de trabalho na medida em que o investimento em infraestrutura é intensificado, dando respostas instantâneas – como característica de política anticíclica buscada para aquele momento não só no Brasil, mas em todo o Planeta (BRASIL, 2010; BRASIL, 2009).

De forma coadunada à valorização das políticas de telecomunicações para a geração de empregos, o aumento do Produto Interno Bruto (PIB) também é elencado como indicador relevante na justificativa de condução de um programa nacional de banda larga no Brasil.

Conforme indicador 2 – Impacto do acesso à banda larga na renda e PIB *per capita* de países menos desenvolvidos, do Quadro 1 – Indicadores da Política de

Banda Larga Brasileira, o aporte de recursos para massificação do acesso à banda larga perpassa toda a economia de uma nação, não se restringindo apenas aos benefícios de uma política setorial segmentada (BRASIL, 2010).

No entanto, mais importante do que elencar, no presente texto, os múltiplos benefícios dos investimentos em telecomunicações em conformidade ao aumento da renda *per capita* e do PIB de um país (especialmente das nações ditas ‘em desenvolvimento’), é observar (alinhado ao propósito desta pesquisa) que muitos dos dados, postumamente convertidos em indicadores, apresentados tanto no texto-base do Programa Nacional de Banda Larga quanto no antelóquio Um Plano Nacional para a Banda Larga, tomam por fonte o Banco Mundial e a produção de estudos realizados por esta instituição econômica de foro global (BRASIL, 2010; BRASIL, 2009).

O uso de estudos do Banco Mundial como fonte primária de informação para a justificação da política pública posta em curso no caso brasileiro chama ainda mais atenção quando comparada à política pública estadunidense, que não exhibe qualquer referência explícita ao Banco Mundial. Indicadores internacionais adotados na política de banda larga estadunidense, se adotados – como se explorará, ainda nesta subseção – normalmente partem de institutos de pesquisa e de observatórios sobre a banda larga, que acompanham planos de ações em todo o Planeta, e não de instituições financeiras internas ou externas (aos Estados Unidos) (BRASIL, 2010; BRASIL, 2009; ESTADOS UNIDOS, 2010).

Obviamente, o caráter do Banco Mundial – como entidade que disponibiliza empréstimos para economias emergentes e em processo de industrialização (tardia), como o Brasil – demonstra, por si só, sua inclinação em estudar os impactos do investimento público nessas nações atendidas pelo Banco em relação a outras economias, como a estadunidense, que não são ponto focal das ações empregadas pela agência (FONSECA, 1998).

Todavia, conforme Fonseca (1998) trata em seu artigo sobre as políticas setoriais de educação – ampliando também para as políticas sociais como um todo – a ‘cooperação’ do Banco Mundial, ao longo do tempo, tem sido interpretada como ingerência, especialmente na agenda decisória de nações periféricas. As funções técnicas e econômicas são deixadas cada vez mais de lado e um papel mais político é adotado pelo organismo internacional, formulando políticas públicas setoriais em nível global que modelam as políticas públicas setoriais nacionais, impondo

aspectos para a concessão de financiamentos e interferindo, diametralmente, na condução das agendas decisórias (e governamentais) dos países que ampara financeiramente (FONSECA, 1998).

Embora a inspeção dos documentos curatelados para a análise da política de banda larga brasileira não seja suficiente para se afirmar taxativamente uma ingerência do Banco Mundial na proposta desenvolvida pelo Executivo Federal, essa possibilidade não pode ser totalmente desconsiderada. Análises sobre a influência de organismos internacionais em outras áreas de políticas públicas, como as de Fonseca (1998), sobre as políticas públicas educacionais (e marginalmente as políticas públicas sociais), ressaltam justamente casos de ingerência do Organismo, sem deixar de reconhecer, aqui, que a política de banda larga brasileira é, antes de tudo, uma política social de garantia de acesso aos recursos informacionais e, portanto, correlacionável aos temas abordados pela autora em seu trabalho – que inspeciona vinte anos das políticas educacionais brasileiras e o papel desempenhado pelo Banco Mundial na conformação das agendas e posterior construção das políticas (FONSECA, 1998).

Na esteira da condição de país ‘em desenvolvimento’, impetrada pelo Banco Mundial, as assimetrias regionais, indicadas em vários países como fator que distancia uma nação do ‘pleno’ desenvolvimento, o Brasil encara a desigualdade econômica como um obstáculo para o desenvolvimento tecnológico, distribuindo a banda larga de maneira disforme por diferentes regiões do País.

Conforme indicador 3 – Assimetria no desenvolvimento econômico e tecnológico entre regiões, do Quadro 1 – Indicadores da Política de Banda Larga Brasileira, a desigualdade econômica entre regiões e classes sociais é posta em panorama para a interpretação dos desafios a serem superados para uma maior simetria informacional no Brasil (BRASIL, 2010; BRASIL, 2009).

Mais uma vez, tal qual o caso retratado anteriormente – do Banco Mundial –, os formuladores de políticas públicas brasileiros usam dados de um fornecedor global de serviços de consultoria em inteligência de mercado, a *International Data Corporation* Brasil (IDC Brasil) – subsidiária do *International Data Group* (IDG) – para comunicar as desigualdades de conexão existentes entre o Estado de São Paulo (detentor de 42% de toda a conexão banda larga do período) e toda Região Nordeste (detentora de apenas 6% da conexão banda larga do período) (BRASIL, 2010; IDC, 2020).

Sem questionar os dados produzidos pela IDC Brasil, que é reconhecida como entidade responsável pela elaboração de estudos similares em mais de 110 países (e sempre dedicados aos mercados de tecnologia da informação e comunicação e indústrias de telecomunicações) salta aos olhos que os formuladores de políticas públicas brasileiros não tenham apresentado dados do próprio Governo Federal (que dispunha de políticas públicas de inclusão digital implementadas antes da construção do Programa Nacional de Banda Larga) e optado, para retratar as desigualdades sociais vivenciadas no País – que não são contemporâneas e remontam períodos históricos da constituição do Brasil – pelo uso de dados produzidos por uma consultoria privada de análise de mercado e não por entidades governamentais, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ou o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (BRASIL, 2010; IGC, 2020).

Ao longo do levantamento bibliográfico produzido para a corrente Dissertação, nenhuma avaliação de qualquer política pública de massificação do acesso à banda larga ou de inclusão digital foi encontrada nos repositórios oficiais do Governo Federal (sites ministeriais, principalmente) evidenciando que talvez uma avaliação sistematizada dos anteriores programas não tenha sido produzida, investigações que certamente poderiam contribuir para o levantamento de indicadores internos do Estado brasileiro.

Quando o Programa Nacional de Banda Larga cita a iniciativa do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, de reunir Secretarias e Ministérios para localizar as ações de inclusão digital postas em curso pelo Estado brasileiro, com o objetivo de unificá-las, nenhuma menção a avaliações preliminares ou finalizadas dessas políticas públicas antecessoras é retratada (nem no Programa Nacional de Banda Larga e nem no Um Plano Nacional para a Banda Larga) (BRASIL, 2010; BRASIL, 2009).

A provável inexistência de dados consolidados de políticas anteriores pode representar um dos motivos pelos quais os formuladores de políticas adotaram indicadores produzidos por organismos sob administração internacional para compreender os fenômenos vivenciados no Brasil e delimitar o problema que futuramente seria inscrito na agenda decisória. Conquanto, não é possível afirmar, imperativamente – apenas através da leitura dos documentos balizadores da política nacional de banda larga do Brasil –, que nenhum nível de consulta prévia tenha sido realizada a organismos de pesquisa brasileiros (como IBGE e IPEA), sendo possível

afirmar, apenas, no concernente às desigualdades de conexão entre distintas regiões do Brasil, que o indicador se constitui por meio de dados produzidos por agência de pesquisa filiada no Brasil, mas sediada nos Estados Unidos (BRASIL, 2010; BRASIL, 2009).

Todavia, se para as análises das desigualdades regionais de conexão as fontes primárias apresentadas nos textos-base não são oriundas do Governo Federal, no que tange à cobertura de banda larga no Brasil, o diagnóstico realizado leva em conta muitos dados, presumivelmente, disponíveis aos formuladores de políticas públicas a partir de investigações interinstitucionais.

Conforme indicador 4 – Dados sobre a cobertura da banda larga no Brasil e limitações da atuação das grandes operadoras de telecomunicações, do Quadro 1 – Indicadores da Política de Banda Larga Brasileira, os mais variados dados são explanados com o objetivo de traçar um panorama da difusão da banda larga no Brasil e as principais lacunas encontradas (BRASIL, 2010; BRASIL, 2010).

Embora o indicador se emoldure a partir de dados sem fontes primárias referenciadas nos documentos, é perceptível, pela indicação em ao menos um dos documentos – da produção de um diagnóstico da banda larga no Brasil – que informações disponíveis aos formuladores foram utilizadas (informações de Estado) para as afirmações postas em evidência no transcorrer dos textos-base da política de banda larga brasileira (BRASIL, 2010; BRASIL, 2009).

O desequilíbrio entre a quantidade de acessos móveis e fixos (180 milhões para o primeiro caso contra 41 milhões para o segundo caso) é o primeiro dado explorado salientando que, naquele período, o Brasil era um país de conexão majoritariamente móvel (ou seja, de baixa difusão da banda larga e sem garantia de que os acessos móveis fossem para navegação na Internet, podendo ser apenas de serviço de telefonia celular) (BRASIL, 2010).

A concentração da oferta de banda larga sob o controle de poucas prestadoras de serviço (cinco, mencionadas), cobrindo cerca de 63,5% dos municípios brasileiros com serviços de telecomunicações, ainda que apenas 5% de seus clientes consumam serviços de acesso à Internet, dá à dimensão do abismo informacional existente no Brasil, dado que assume protagonismo em relação a todos os outros quando alude a um país ‘desconectado’ e carente de recursos informacionais compatíveis com a posição – deste Estado-Nação – de uma das maiores economias de mercado do Planeta (BRASIL, 2010).

Essa concentração, contudo, é contestada ainda no próprio documento do Programa Nacional de Banda Larga quando diz que a expansão geográfica do acesso à banda larga não aconteceu por meio do trabalho das grandes operadoras, mas sim pelas atividades desempenhadas por mais de 2100 provedores locais, que dão malha de cobertura para mais de 85% dos municípios brasileiros, fidelizando, no entanto, perto de 800 mil usuários (algo pouco significativo em comparação aos 11 milhões de usuários fidelizados pelas cinco maiores prestadoras de serviços do País) (BRASIL, 2010).

Para contextualizar o caso brasileiro no mundo, os dados de cobertura da banda larga no Brasil são postos em comparação ao de outros países sempre colocando o País em posição retardatária, mesmo quando contrastado a países que possuem similaridades com o Brasil (em especial, por suas condições de ‘atrasado’ desenvolvimento), como a Argentina, o Chile, a China, o México e a Turquia (BRASIL, 2009).

Esse olhar para fora do País busca construir, retoricamente, (já que nenhum dado preciso é apresentado) a ideia de que o Brasil urge por medidas políticas tempestivas para acompanhar não só o ritmo de desenvolvimento de nações capitalistas industrializadas e líderes nas transformações informacionais no mundo, mas também de nações capitalistas tardiamente industrializadas.

Assim sendo, o senso de urgência construído nos documentos disponíveis à consulta pública não pode ser ignorado na análise da agenda decisória, pois se apresenta como elemento capaz de convencer os atores políticos de que o Brasil precisa agir, e rápido, para que sua posição tecnológica não se torne irreversivelmente serôdia.

Se por um lado os dados utilizados para dissertar sobre a cobertura da banda larga no Brasil (e a atuação das grandes operadoras) indicam mais uso de informações internas (disponíveis aos formuladores de políticas públicas no aparato estatal), por outro lado os dados que tratam da relação entre renda e acesso fazem forte uso de instituições brasileiras de pesquisa qualificada.

Conforme indicador 5 – Relação direta entre renda e acesso, do Quadro 1 – Indicadores da Política de Banda Larga Brasileira, o Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br) é a entidade adotada, através de seus levantamentos e pesquisas, para compor o indicador que

problematiza como a baixa renda é indubitavelmente relacionada à impossibilidade de acesso à banda larga pelas camadas mais pobres da população (BRASIL, 2010).

Assim como o Cetic.br, o IPEA, desta vez, também é mencionado no debate sobre renda e acesso no Programa Nacional de Banda Larga – ainda que no Um Plano Nacional para Banda Larga não recebam a mesma atenção – levando em consideração suas reconhecidas posições como instituições de importância estratégica nacional, sejam nas temáticas adjacentes ao uso das tecnologias da informação e comunicação ou nas análises econômicas advindas, inclusive, do uso de uma tecnologia de massificação da informação (BRASIL, 2010).

O Cetic.br (Indicadores) foi criado a partir do Comitê Gestor da Internet no Brasil, que além do supracitado departamento possui outra entidade e departamentos vinculados, como o Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (Nic.br); Centro de Estudos, Resposta e Tratamento de Incidentes de Segurança no Brasil (Cert.br – Segurança); Centro de Estudos e Pesquisas em Tecnologia de Redes e Operações (Ceptro.br – Redes e Operações); Centro de Estudos sobre Tecnologias Web (Ceweb.br – Tecnologias Web); Brasil *Internet Exchange* (Ix.br – Troca de Tráfego) e o Registro Brasil (Registro.br – Domínios) (CETIC.BR, 2020).

Como enunciado no parágrafo anterior, a Cetic.br cuida apenas da produção de indicadores relacionados à Internet no Brasil como departamento do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (Nic.br) que, por sua vez, é a interface de implementação das decisões tomadas pelo CGI – Comitê Gestor da Internet no Brasil (CETIC.BR, 2020).

A composição do Comitê Gestor da Internet no Brasil foi estabelecida por meio de decreto presidencial (Decreto Nº 4.829, de 03 de setembro de 2003) contando com nove assentos para representantes do Governo Federal (dentre Ministérios, Agências e Conselhos), quatro assentos para representantes do setor empresarial (dentre Provedores de Acesso e Conteúdo da Internet; Provedores de Infraestrutura de Telecomunicações; Indústria de Bens de Informática, de Bens de Telecomunicações e de Software e; Setor Empresarial Usuário), quatro assentos para representantes do terceiro setor, três assentos para a Comunidade Científica e Tecnológica (Professores/Pesquisadores Universitários, Diretores da Rede Nacional de Ensino e Pesquisa – RNP etc.) e um assento para representante de notório saber (desde sempre ocupado pelo Presidente do Nic.br) (CGI.BR, 2020).

Essa digressão, antes de tratar especificamente dos dados do Cetic.br e do IPEA, reportados no Programa Nacional de Banda Larga, tem por finalidade o reconhecimento dos diferentes atores políticos envolvidos na produção de indicadores adotados pelos formuladores de políticas de banda larga no Brasil e a potencial participação dessas contribuições na delimitação do problema.

O Programa Nacional de Banda Larga brasileiro, através dos dados produzidos pelo Cetic.br, aponta que 85% dos lares brasileiros não possuem conexão banda larga e que a série histórica que acompanha a relação entre a quantidade de residências com computador e acesso à Internet versus a quantidade de residências com computador e sem acesso à Internet tem aumentado ano a ano (informação que, posteriormente, levantará a questão da renda como fator crucial para o fenômeno reportado na série histórica do Cetic.br) (BRASIL, 2010).

O Cetic.br se aprofunda na análise da renda e uso das tecnologias da informação ao manifestar que apenas 16% das pessoas que recebem até um salário mínimo fazem uso da Internet contra 79% das pessoas que recebem dez salários mínimos ou mais, evidenciando que o abismo informacional tem uma dimensão notadamente monetária (BRASIL, 2010).

Uma das menções mais importantes para correlacionar a necessidade de redução das tarifas de acesso à Internet para ampliação da disseminação da oferta no Brasil é a de que 50% da população urbana brasileira que não possui conexão banda larga em casa dispensa a contratação desse serviço por não ter condições financeiras para abarcar os custos em sua receita doméstica mensal (BRASIL, 2010).

O IPEA complementa o retrato desta realidade ao comparar os preços da Internet no Brasil com outros países 'em desenvolvimento' ou 'desenvolvidos' confirmando que a Internet representa 4,5% da renda mensal *per capita* brasileira, contra 1,68% da renda mensal *per capita* russa e 0,5% da renda mensal *per capita* de países 'desenvolvidos' (BRASIL, 2010).

A IDC Brasil também indica que os custos médios na oferta de banda larga no Brasil em relação à América Latina (especificamente Argentina e Chile) demonstram que a conexão brasileira é mais cara do que a dos referidos países, com populações e economias de mercado menores do que as deste País (BRASIL, 2010).

Essas considerações demonstram que os estudos, de quase uma década, produzidos pelo Cetic.br foram relevantes para muitas das proposições indicadas ao longo do programa de banda larga brasileiro, precipuamente naquilo que ataca a incapacidade financeira da população brasileira em acessar serviços de telecomunicações que são verdadeiramente muito onerosos (em comparação a diferentes países com ou sem similaridades com o Brasil) emoldando uma política pública que poderia não levar muitos desses detalhes em consideração.

Além da carência financeira da população brasileira no acesso à banda larga, outra carência tratada ao longo do texto-base da política de banda larga brasileira diz respeito à infraestrutura e à restrição de plataformas tecnológicas.

Conforme indicador 6 – Carência de infraestrutura e de diferentes plataformas tecnológicas, do Quadro 1 – Indicadores da Política de Banda Larga Brasileira, os empecos de oferta da banda larga por meio de diferentes infraestruturas de acesso esbarram nas limitações estruturais da rede no Brasil (BRASIL, 2010).

O País dispõe de banda larga associada à TV por assinatura ou telefonia fixa em pouco mais da metade dos municípios brasileiros (numa distribuição que privilegia também a costa atlântica e as capitais e regiões metropolitanas) e ainda através destas plataformas tecnológicas, que possibilitam maiores taxas de transmissão e recepção de dados, a banda é estreita para o consumo dos principais recursos de mídia existentes (áudio, imagem e vídeo) reduzindo significativamente a capacidade de interação com os conteúdos mais utilizados na navegação *web* (BRASIL, 2010).

Mais uma vez, assim como nos dados exibidos sobre a cobertura de banda larga no Brasil, instituições internacionais são citadas para se referir à disponibilidade de banda da Nação em contraste com as taxas ofertadas em outros países. A Universidade de Oxford e de Oviedo (universidade inglesa e espanhola, respectivamente) por encomenda da Cisco (empresa estadunidense produtora de equipamentos de telecomunicações) classificaram 42 países quanto à qualidade da banda larga entregue à população, e o Brasil figurou na 38ª colocação (BRASIL, 2010).

As taxas praticadas no Brasil, entre 2009 e 2010, seriam suficientes para o uso de aplicações como *Internet Banking*, e restritas ou inviáveis para o uso de aplicações mais robustas, como a TV digital aberta (BRASIL, 2010).

Sobre essa questão, é interessante observar que em oposição aos Estados Unidos, que destacam inúmeros serviços possíveis através da ampliação da banda até mesmo em lugares onde o acesso é garantido (sendo que a política de banda larga estadunidense dá até mais atenção à ampliação da banda do que a massificação do acesso, em comparação ao caso brasileiro e justificada pelas diferentes características de imersão tecnológica dos dois países) o Brasil restringe-se, ao menos em boa parte dos documentos base inspecionados, a exemplos que levam em conta a massificação da TV digital aberta (BRASIL, 2010; ESTADOS UNIDOS, 2010).

Na política estadunidense, questões ligadas à saúde remota, educação à distância, serviços energéticos e afins recebem maior destaque do que no caso brasileiro, de maior enfoque no uso das soluções de comunicação televisiva (BRASIL, 2010; ESTADOS UNIDOS, 2010).

Essa narrativa encontrada no texto-base do Programa Nacional de Banda Larga pode aludir a inúmeras questões que correlacionam à política pública a um grupo de interesse relevante para o caso brasileiro, as concessionárias de televisão.

Antes da alteração da Lei Nº 12.485, de 12 de setembro de 2011, que dispõe sobre a comunicação visual de acesso condicionado, a Globo Comunicações e Participações (Grupo Globo) detinha mais de 49% das ações tanto da Sky/Direct TV quanto da NET. Com a restrição promovida pela supracitada Lei, que não permite mais que uma emissora de radiodifusão desfrute do controle de licenças de radiodifusão e de TV por assinatura, desde 2011, o Grupo Globo se viu obrigado a abandonar o domínio da oferta de *cable modem* no Brasil, que, segundo dados expostos no Programa Nacional de Banda Larga, trata-se de padrão tecnológico que, até 2008, detinha 70% das conexões de banda larga no País (BRASIL, 2010; INTERVOZES, 2013).

Essa condição monopolista, construída pelo Grupo Globo desde a década de 1990, colocava sob sua gestão boa parte da infraestrutura de banda larga do Brasil, além do notório domínio sobre a radiodifusão (televisão e rádio) e comunicação impressa (jornais e revistas), dando espaço, na leitura de alguns interlocutores, para que o Grupo influenciasse parte das políticas públicas desenhadas para o setor (ainda que esses dados não sejam explicitados ao longo dos textos da política de banda larga brasileira) (FOLHA DE SÃO PAULO, 1995).

Outro possível indicativo do protagonismo da temática da TV digital aberta no Programa Nacional de Banda Larga brasileiro pode ter associação direta com a temporalidade entre o lançamento desta política e da implantação da TV digital no Brasil (iniciada, na cidade de São Paulo, em 2007) (ANATEL, 2015).

Fato que causa estranheza é que a temática tenha recebido certo protagonismo tendo em vista a ampla quantidade de serviços possíveis de serem ofertados através da malha tecnológica de banda larga como espinha dorsal de múltiplos *players* de comunicação, não podendo ser negligenciada nesta altura da Pesquisa, ainda que receba maior detalhamento na seção do Fluxo da Política.

No próximo indicador retratado, a relação entre renda (da população em geral) e carência de infraestrutura será correlacionada, na construção de um indicador importante que nasce a partir da coadunação de outros dois indicadores debatidos ao longo da presente Investigação.

Conforme indicador 7 – Relação entre renda e carência de infraestrutura, do Quadro 1 – Indicadores da Política de Banda Larga Brasileira, na medida em que as condições econômicas das populações de determinadas regiões brasileiras (ou até mesmo de regiões de dentro de uma mesma cidade ou região metropolitana) vão induzindo os investimentos em infraestrutura para as áreas que dispõe de público consumidor com maior renda, na contramão, a baixa renda também vai marginalizando, em oferta, as regiões mais pobres e sem condições de inserção na sociedade da informação (BRASIL, 2010).

Em poucas palavras, a baixa renda de parcela significativa das famílias brasileiras, aglutinadas nos mesmos espaços geográficos – enquanto famílias mais ricas, empresas e terceiro setor se aglutinam em outras regiões –, configura a própria infraestrutura da rede, que se espraia apenas por localidades que dispõem de recursos financeiros para arcar com os custos de conexão (BRASIL, 2010; BRASIL, 2009).

Essa realidade, de configuração de infraestrutura a partir de condições sociais preexistentes, assume carga sociotécnica relevante, passível de análise criteriosa que culminaria noutra pesquisa, necessária para interpretar a disseminação da Internet por meio das desigualdades sociais constitutivas de uma nação periférica, como a brasileira. Todavia, não sendo o foco primordial da Pesquisa, é possível destacar aqui apenas que essa condição é reportada como indicador na constituição da redação do Programa Nacional de Banda Larga,

observando que os valores praticados nos serviços de banda larga necessitam, prioritariamente, de redução significativa para transformação dessa realidade interposta (BRASIL, 2010; BRASIL, 2009).

Por parte da iniciativa privada, os altos preços nas tarifas de banda larga cobradas pelas prestadoras de serviços de telecomunicações, que configuram uma disseminação da infraestrutura de forma desigual, são formalmente justificadas pelas altas cargas tributárias pagas para a oferta desses recursos de conexão – o que elevaria substancialmente os valores praticados. Em decorrência, uma política pública voltada exclusivamente para a exoneração fiscal, com impacto direto nos preços, é considerada, no texto-base da política, como medida capaz de ampliar significativamente o acesso e reconfigurar a infraestrutura até então existente (BRASIL, 2010; BRASIL, 2009).

Conforme indicador 8 – Preços altos para a banda larga em relação à carga tributária, do Quadro 1 – Indicadores da Política de Banda Larga Brasileira, a tributação não só é encarada como fator negativo, como é consenso de que essa seja, certamente, a maior restrição de todas para uma maior disseminação do acesso (de acordo com a percepção das empresas privadas, conforme descrito no Programa Nacional de Banda Larga) (BRASIL, 2010).

Outra dimensão importante da massificação do acesso – que embora não seja abordada como a mais restritiva, como no caso da redução do preço da banda larga por meio de exonerações fiscais, é apontada como indispensável para a efetividade de qualquer política pública de banda larga – diz respeito à necessária preparação da população brasileira para o uso das tecnologias da informação e comunicação (BRASIL, 2010).

Conforme indicador 9 – Inaptidão da população brasileira para o uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), do Quadro 1 – Indicadores da Política de Banda Larga Brasileira, a Cetic.br pontuou que 53% dos participantes de suas pesquisas direcionadas à temática indicam a inabilidade no uso das tecnologias da informação e comunicação como principal motivação para não usufruírem da Internet (BRASIL, 2010).

A falta de habilidade no uso dos recursos informacionais (seja computador ou Internet) demonstra que, ainda que uma pessoa disponha de recursos financeiros para aquisição de dispositivo e contratação de serviço de banda larga, a falta de prática pode distanciá-la da sociedade da informação, permitindo concluir que

qualquer ação de massificação do acesso (através de redução de preços para dispositivos e tarifas de conexão) precisa se alinhar a políticas de inclusão digital, que capacitem à população no manuseio das principais ferramentas computacionais e de telecomunicações (BRASIL, 2010).

As necessidades de ampliação de uma infraestrutura que não é estritamente pública (telecomunicações), de condições tributárias diferenciadas nas relações entre Estado e Mercado e de capacitação da população que se deseja incluir digitalmente dão para a parceria público-privada caráter diferenciado na política posta em curso, entre 2009 e 2010, no Brasil.

Conforme indicador 10 – Relações público-privadas, do Quadro 1 – Indicadores da Política de Banda Larga Brasileira, o Um Plano Nacional para Banda Larga (2009) é categórico ao afirmar que o estímulo ao setor privado é crucial para sucesso de uma política de banda larga brasileira.

É esperado do Mercado o investimento necessário para a ampliação da infraestrutura de banda larga, através do estímulo focal estatal no atendimento de regiões e substratos sociais mais carentes de recursos, alinhados às práticas adotadas em diferentes países e validadas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (BRASIL, 2009).

Essa invocação do Estado para que o Mercado se faça presente como ente investidor, não raro, é encontrada em diferentes políticas setoriais que envolvem aporte massivo de recursos para sua efetivação. Como exposto em diversos indicadores supracitados, esse espraiamento do Mercado na direção de regiões e públicos que antes da conformação da política pública não eram atendidas não ocorre por mero clamor do Estado (nem do brasileiro e nem de nenhum outro). Sem alternativas de exoneração fiscal, aportes através de empréstimos junto a bancos públicos e outras possíveis ações de estímulo, o Mercado segue focado nos atendimentos que dão retorno financeiro de curto e médio prazo e que garantem a liquidez do negócio.

Em variegados casos – como veremos na seção Fluxo das Alternativas – é inevitável que, para situações onde o custo de estímulo para atuação do Mercado é maior do que a ação estatal direta, que empresas públicas sejam configuradas com objetivos claros de desempenho, buscando mitigar desigualdades que não são do interesse e nem da competência da iniciativa privada.

Nessas circunstâncias, revisões regulatórias que permitam aquecimento das atividades tanto do setor estatal quanto do setor empresarial são imperativas para que a ação pública torne-se mais ágil e eficaz.

Conforme indicador 11 – Desentraves nas políticas regulatórias, do Quadro 1 – Indicadores da Política de Banda Larga Brasileira, a despeito de avanços significativos na atualização dos marcos regulatórios brasileiros para o setor de telecomunicações, o Brasil ainda segue em desvantagem em observância ao que é praticado pelos países mais importantes da comunidade internacional (BRASIL, 2009).

Práticas de regulação para o alargamento da competitividade, como o Regulamento Geral de Portabilidade (Resolução Nº 460, de 19 de março de 2007) converteram-se em conquistas importantes para o setor de telecomunicações, mas, conforme indicação do documento Um Plano Nacional para Banda Larga, o uso compartilhado de infraestrutura e diretrizes de compatibilidade tecnológica apoiariam, substancialmente, que ações integradas entre operadoras fossem possíveis, o que aumentaria a atuação conjunta, na medida em que diferentes empresas possuem diferentes estruturas em diferentes regiões do Brasil (BRASIL, 2009).

Além do papel exclusivo do Estado brasileiro nas práticas regulatórias (principalmente em sua atuação através da Agência Nacional de Telecomunicações, sendo a indicação da Presidência da Agência de atribuição do Presidente da República), outra jurisdição concernente ao Executivo Federal diz respeito à oferta/subsídio/orientação na prestação de serviços de governo eletrônico para União, Estados e Municípios.

Conforme indicador 12 – Gestão Pública e Governo Eletrônico, do Quadro 1 – Indicadores da Política de Banda Larga Brasileira, apesar de o Brasil obter destaque, em relação a outras nações, em serviços de governo eletrônico ofertados, principalmente, na esfera pública federal, muitas práticas de atendimento ao cidadão ainda precisam da devida atenção, sobretudo na esfera pública municipal (BRASIL, 2009).

Essas práticas de governo eletrônico e gestão pública transparente não só facilitam o atendimento dos cidadãos e agilizam o cotidiano das repartições públicas, mas também incidem, profundamente, na adesão às tecnologias da informação e comunicação por parte da população e na disseminação do uso da banda larga em

regiões onde, muitas vezes, as possibilidades de interação com essas tecnologias são escassas.

O grupo de indicadores para o caso brasileiro é vasto e cheio de nuances que precisam ser observadas na busca de se mapear os elementos medulares que influíram na tomada de decisão dos formuladores de políticas públicas e na configuração do problema (do não acesso à banda larga por parte substancial da população brasileira) até a sua inscrição na agenda governamental (e decisória), na iminência de se transformar numa política pública.

Seguramente, muitos dos dados convertidos em indicadores – no corpo da política de banda larga brasileira – e apresentados nesta subseção já se manifestavam e indicavam a dimensão do problema da infoexclusão muito antes de serem, oficialmente, reportados no documento Um Plano Nacional para Banda Larga e no Programa Nacional de Banda Larga brasileiros.

No caso estadunidense, parte desses indicadores se associa de forma congênere aos indicadores apresentados na política de banda larga brasileira, e outra parte se distancia sinuosamente, apontando para outras questões que circunscreveram o entendimento do problema pelos formuladores de políticas públicas e agentes estatais dos Estados Unidos.

Conforme indicador 1 – Cobertura da banda larga nos Estados Unidos, do Quadro 2 – Indicadores da Política de Banda Larga Estadunidense, o *National Broadband Plan* aponta que ao menos 100 milhões de cidadãos não possuem qualquer acesso banda larga, contra 200 milhões de cidadãos que dispõem desse recurso de conexão (ESTADOS UNIDOS, 2010).

Os dados ainda se aprofundam, quanto à desconexão de parcela da população estadunidense, ao destacar que ao menos 14 milhões de cidadãos não têm sequer acesso a uma infraestrutura mínima de banda larga – o que coloca em evidência que para essas pessoas, mesmo que dispusessem de recursos financeiros para adquirir um plano banda larga, a própria infraestrutura indisponível em determinadas regiões impossibilitaria a contratação deste serviço – e que 10 milhões de crianças em idade escolar não possuem conexão em seus lares (ESTADOS UNIDOS, 2010).

Ao contrário do programa brasileiro, que não apresenta tantos dados relacionados à desconexão em idade escolar, para o caso estadunidense esse tema demonstra-se bastante relevante, sendo repetido ao longo do texto em diversos

trechos. A diferença entre a população de conectados no Brasil e nos Estados Unidos também é abissal e trata-se de outro ponto que merece destaque. Possivelmente, em virtude da diferença dos cenários que apresentam os dois países, é que a política estadunidense de banda larga prioriza a ampliação da banda (incluindo pessoas já conectadas) enquanto a política brasileira de banda larga prioriza a conexão de parcela significativa da população que não dispõe de qualquer acesso (ESTADOS UNIDOS, 2010; BRASIL, 2010).

Isso não significa que os Estados Unidos não apresentem preocupações quanto à inclusão de cidadãos que ainda não possuem acesso, bem como o Brasil não ignore que, em muitas regiões já conectadas, a ampliação da banda é fundamental para o avanço na qualidade das aplicações já prestadas e de novas aplicações (que exigem mais largura de banda) (ESTADOS UNIDOS, 2010; BRASIL, 2010).

Outra preocupação pujante no caso estadunidense remete-se a carência de infraestrutura em comparação a outros países ditos ‘desenvolvidos’ e como essa carência pode impactar na oferta de algumas modalidades de serviços públicos e privados.

Conforme indicador 2 – Carência de infraestrutura em comparação a outros países desenvolvidos e potenciais serviços a serem prestados com o aumento da oferta, do Quadro 2 – Indicadores da Política de Banda Larga Estadunidense, os Estados Unidos se coloca em posição retardatária em relação a outras potências econômicas globais no uso das TICs e da própria banda larga (ESTADOS UNIDOS, 2010).

Nesse processo de contraste realizado entre as políticas em curso nos Estados Unidos e em outras nações economicamente avançadas, é manifesto, pelos formuladores de políticas públicas que desenharam o texto-base do *National Broadband Plan*, que, se uma mudança real de enfoque não for providenciada, o país se manterá cada vez mais afastado daqueles que localizaram suas lacunas e buscaram alternativas para mitigar seus problemas. O documento base da política de banda larga estadunidense reconhece ainda que interpretar a maneira como os outros países enfrentaram seus problemas pode contribuir, indubitavelmente, para o próprio caso, mas que as características distintas (entre essas nações) não podem, jamais, ser ignoradas, pois cada país possui seu próprio desafio para fornecer, à

própria população, as benesses da nova sociedade da informação (ESTADOS UNIDOS, 2010).

Esse olhar para os países que competem economicamente pelo *hegemon* econômico global busca construir, retoricamente, (já que nenhum dado preciso é apresentado) a ideia de que os Estados Unidos urge por medidas políticas tempestivas para acompanhar o ritmo de desenvolvimento de nações capitalistas industrializadas e líderes nas transformações informacionais no mundo (de forma análoga ao que foi exposto sobre o Brasil, em suas dimensões de competitividade com países ditos ‘desenvolvidos’, mas também com os países ditos ‘em desenvolvimento’).

Assim sendo, o senso de urgência construído nos documentos disponíveis à consulta pública não pode ser ignorado na análise da agenda decisória, pois se apresenta como elemento capaz de convencer os atores políticos de que os Estados Unidos precisam agir, e rápido, para que sua ‘histórica’ liderança tecnológica não seja ameaçada.

Por conseguinte, segundo o documento inspecionado, que baliza a política de banda larga estadunidense, vários planos nacionais de banda larga privilegiavam, na época, as características técnicas de redes de telecomunicações como caminho exitoso para as então articuladas políticas. Os Estados Unidos incluem no *National Broadband Plan* inquietudes que salientam a importância de um uso mais eficaz e efetivo das redes, liderando globalmente tanto o uso da Internet quanto a produção de aplicações que façam diferença na vida das pessoas (ESTADOS UNIDOS, 2010).

Dentre as aplicações (ou soluções) avultadas para garantia de mudanças significativas na vida de cidadãos estadunidenses, a medicina remota (com promessas de reduções bilionárias para o erário – na casa de 500 bilhões de dólares), a educação a distância (sinalizando reduções no processo de ensino-aprendizagem que podem fornecer os mesmos cursos presenciais de forma *on-line* até pela metade do tempo) e a rede elétrica inteligente integrada à banda larga (com reduções, na emissão de carbono, de até 360 milhões de metros cúbicos, até 2030, e maior liberdade, no acesso a informações, por parte dos usuários) são as temáticas mais recorrentes na delimitação do problema, dispondo de indicadores que acabam refletindo nas próprias posteriores soluções apresentadas pela política pública ao longo de seu texto-base (ESTADOS UNIDOS, 2010).

Contudo, a carência de infraestrutura reportada na redação do *National Broadband Plan* ataca algumas temáticas de forma meticulosa, indicando que o problema estadunidense (da desconexão de parcela da população) já vem acompanhado de algumas questões nevrálgicas e de algumas alternativas que parecem anunciar uma maior relação entre problema e solução do que para o caso brasileiro (ESTADOS UNIDOS, 2010).

Embora Kingdon (2014) indique na apresentação de seu modelo (adotado nesta análise) de que problemas e soluções nem sempre se apresentam em pares correlacionais, o autor também não descarta essa possibilidade, de que ao longo da formulação do problema, algumas alternativas possam ser já agenciadas, apontando caminhos que a política, posteriormente, tomará (KINGDON, 2014).

A formatação do texto-base da política estadunidense recursivamente apresenta esta dinâmica de evidenciar um problema e, subsequentemente, propor alguma alternativa ou alguma ação que precisa ser encaminhada para dirimir aquela situação anteriormente interposta (e isso se projeta de forma evidente em comparação aos textos da política brasileira, que não antecipam possíveis soluções ou alternativas de tratativa dos problemas descritos ou aludidos por indicadores) (ESTADOS UNIDOS, 2010; BRASIL, 2010; BRASIL, 2009).

Na esteira da carência da infraestrutura em oposição a outros países economicamente ‘desenvolvidos’, a inaptidão da população estadunidense no uso das tecnologias da informação e comunicação no exercício laboral é outra questão que recebe atenção diferenciada (especialmente em relação à política brasileira de banda larga) (ESTADOS UNIDOS, 2010; BRASIL, 2010).

Conforme indicador 3 – Inaptidão da população estadunidense para o uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) no ambiente de trabalho e empregabilidade no Setor de TIC, do Quadro 2 – Indicadores da Política de Banda Larga Estadunidense, os postos de trabalho nos Estados Unidos cada vez exigem maiores habilidades no uso das TICs (ideia reforçada por dado apresentado que declara aumento de 50% no uso da banda larga nas atividades laborais no território estadunidense, entre 2003 e 2007).

O próprio Setor de TIC (de profissionais que atuam no desenvolvimento de soluções tecnológicas para a Internet) amplia suas vagas de emprego 50% mais rápido do que em outros setores, demonstrando o papel significativo que o

investimento em telecomunicações pode surtir em políticas anticíclicas que tem por objetivo o aumento célere das vagas de emprego (ESTADOS UNIDOS, 2010).

Embora ambas as políticas, tanto a estadunidense quanto a brasileira, reconheçam o potencial do setor de TIC na geração de empregos, a maneira como tratam da inaptidão da população possuem distintas abordagens (ESTADOS UNIDOS, 2010; BRASIL, 2010).

Enquanto os documentos brasileiros tratam a inaptidão no uso dos recursos informacionais e de conectividade de forma mais genérica e ampla, encarando as dificuldades enfrentadas pela população em todas as dimensões de sua vida e nas mais variegadas relações com a Internet (seja no lazer, na educação, no acesso aos serviços governamentais ou no trabalho), os documentos estadunidenses tratam da inaptidão de forma focal, abordando mais as questões pertinentes ao mercado de trabalho e a urgência do uso das tecnologias da informação e comunicação nesse ambiente (laboral) (ESTADOS UNIDOS, 2010; BRASIL, 2010).

Outro indicador apresentado na política estadunidense, e que também recebe as devidas ressalvas na política brasileira, diz respeito ao papel das operadoras de telecomunicações na disseminação da Internet no território de ambos os países.

Conforme indicador 4 – Atuação das grandes operadoras de telecomunicações, do Quadro 2 – Indicadores da Política de Banda Larga Estadunidense, a ampla concorrência no setor de telecomunicações do mercado interno dos Estados Unidos, em contraponto ao mercado interno deste setor em outros países, dá consideráveis vantagens ao traçado de algumas políticas no *National Broadband Plan* (ESTADOS UNIDOS, 2010).

Ao passo que o Programa Nacional de Banda Larga brasileiro cita cinco dos maiores prestadores de serviços de telecomunicações como responsáveis por 63,5% da cobertura de municípios brasileiros, o *National Broadband Plan* argumenta que os Estados Unidos possuem numerosos provedores de Internet, não sendo tão densamente povoado como outras nações e com um sistema de regulação tanto estadual quanto federal, o que amplia as possibilidades de desburocratização em comparação a estruturas de regulação mais centralizadas (como a do Brasil, onde a Anatel é protagonista) (ESTADOS UNIDOS, 2010; BRASIL, 2010; BRASIL, 2009).

A despeito dos elogios que faz à própria estrutura desburocratizada, os Estados Unidos não deixam de reconhecer em sua política de banda larga que

ações de desburocratização são indispensáveis para maior aperfeiçoamento das políticas de inovação.

Conforme indicador 5 – Desentraves e promoção das políticas de inovação e investimento em banda larga, do Quadro 2 – Indicadores da Política de Banda Larga Estadunidense, os Estados Unidos reconhece que boa parte das suas estruturas regulatórias estão alinhadas às tecnologias e oportunidades do passado, e não aos novos cenários que se ensejam (para o futuro) (ESTADOS UNIDOS, 2010).

O *National Broadband Plan* não só convoca o país a buscar por novas soluções regulatórias, em nível estadual e federal, para promover a inovação e o investimento público em infraestrutura e soluções, como também sublinha escolas, hospitais e entidades de interesse público como instituições que precisam de práticas e arsenal tecnológico atualizado à contemporaneidade, mitigando desvantagens da população e da economia (inferidas por essas desatualizações tecnológicas) através da revisão de políticas públicas problemáticas (adjacentes à política de banda larga estadunidense) (ESTADOS UNIDOS, 2010).

Outrossim, para além da promoção da inovação por meio da atualização dos dispositivos regulatórios, a promoção de políticas de inclusão digital aparece como tema adjacente à disseminação do acesso (tanto nos Estados Unidos quanto no Brasil, embora no país da América do Norte receba maiores destaques).

Conforme indicador 6 – Promoção das políticas de inclusão e combate a desigualdade social, do Quadro 2 – Indicadores da Política de Banda Larga Estadunidense, a inclusão (de forma genérica) é encarada como uma das grandes forças estadunidenses (ESTADOS UNIDOS, 2010).

A Internet, ainda que em ritmo crescente de capilaridade entre a população estadunidense, permanece, para alguns grupos reconhecidamente marginalizados (como pobres, idosos, habitantes de localidades rurais, deficientes e algumas minorias raciais e étnicas) indisponível como recurso e como direito universal (ESTADOS UNIDOS, 2010).

Para essas pessoas de diferentes grupos excluídos digitalmente, a Internet pode representar uma melhoria significativa de vida, através de acesso a recursos educacionais, capacitação laboral, dentre outras possibilidades de formação (ESTADOS UNIDOS, 2010).

Como em outras partes do texto, o *National Broadband Plan* apresenta a Internet como tecnologia que atenua desigualdades, ainda que essas relações

desiguais tenham se originado muito antes da própria invenção da Internet, e não tenham sido sanadas por outras tecnologias de comunicação que prometiam feito similar (como o acesso universal à alfabetização, ao rádio, à televisão ou à computação ainda desconectada) (ESTADOS UNIDOS, 2010).

Por outro lado, o reconhecimento que o texto-base da política de banda larga estadunidense faz, da capacidade de exacerbar ainda mais as desigualdades a partir de um processo de infoexclusão, caso nenhuma medida de caráter público seja tomada, é imprescindível para que se compreenda que se a Internet não possui – como tecnologia socialmente construída – capacidade de solucionar todas as desigualdades interpostas por séculos de constituição social estruturalmente desigual, ela, como recurso de múltiplas potencialidades, é capaz de ampliar o abismo social que divide qualquer sociedade pouco equânime caso não seja disseminada para toda a população de uma nação, indiscriminadamente (ESTADOS UNIDOS, 2010).

Por fim, dentre os indicadores mapeados para o caso estadunidense, o que destrincha as relações entre o Estado e o Mercado é apresentado nestes últimos parágrafos da subseção.

Conforme indicador 7 – Relações público-privadas, do Quadro 2 – Indicadores da Política de Banda Larga Estadunidense, os formuladores de políticas públicas traçam cenários de incerteza quanto à evolução da banda larga para diferentes segmentos e setores (como empresas, consumidores, ambiente econômico e avanços tecnológicos) (ESTADOS UNIDOS, 2010).

Nesse universo de incertezas supracitadas, o *National Broadband Plan* denota ao Estado comportamento limitado, reconhecendo as necessidades de parcerias público-privadas, mas demonstrando uma alta expectativa em relação ao Mercado, que nem sempre se mostra tão atuante sem o devido estímulo público (sendo que, em alguns casos, quando nem o estímulo público é capaz de garantir margens satisfatórias de segurança, o próprio Estado se vê obrigado a atuar de forma isolada, na atenção especial de segmentos sociais que não são – isocronicamente – consumidores e cidadãos) (ESTADOS UNIDOS, 2010; BRASIL, 2010).

Sendo assim, tanto para o caso brasileiro quanto para o estadunidense, os indicadores aqui mapeados (além de outros, que certamente existem, mas não se demonstraram explícitos nos documentos produzidos pelos formuladores de

políticas dos países comparados) se coadunam aos eventos, crises e símbolos e aos *feedbacks*, dando forma ao problema de cada nação, que, por suas particularidades, hora se assemelham e hora se distanciam, não só nesse mecanismo anteriormente avaliado, mas, expectavelmente, em todos os outros, seja no Fluxo dos Problemas, das Alternativas ou da Política.

4.2.2 Os Eventos, Crises e Símbolos na Política de Banda Larga do Brasil e dos Estados Unidos

Conforme apresentado no Capítulo 2, os eventos, crises e símbolos tratam-se de um mecanismo, dentro do fluxo de problemas do MSF (Kingdon [1984] 2014), dos mais importantes para capturar a atenção dos formuladores de políticas e agentes de Estado.

Nas pesquisas realizadas por Kingdon ([1984] 2014) nos Setores de Saúde e Transporte ligados ao Governo dos Estados Unidos, os grandes eventos, crises e símbolos foram considerados de alta relevância para que o Estado assumisse a condição como problema e formulasse uma política pública que buscasse solucionar as questões evidenciadas nesses momentos de instabilidade. Um dos entrevistados por Kingdon ([1984] 2014) destaca que a própria estrutura de gestão do Governo dos Estados Unidos é uma estrutura que responde a crises. Para o entrevistado, “apagar incêndios” (KINGDON, [1984] 2014, p. 95 – tradução própria) é do que se trata a ação estatal.

Nessas condições, acontecimentos de enorme dimensão nunca são descartados no momento em que uma análise envolvendo o MSF é instrumentalizada.

Como veremos na análise subsequente deste mecanismo aqui apresentado, um grupo de eventos, crises ou símbolos pode suscitar a entrada de um tema na agenda governamental – e posterior agenda decisória – e mesmo que um destes momentos tenha relativo protagonismo, todos os outros poderão colaborar para um processo que desembocará na formação da janela de oportunidade (KINGDON, [1984] 2014).

Não raro, uma sucessão de eventos corrobora para a abertura de algumas janelas de oportunidade, que podem ser perdidas ao longo do tempo, até que as

condições políticas, as alternativas disponíveis e um problema bem delimitado e claro – após um processo recorrente de aberturas –, acabe por inscrever determinado tema na agenda. Este momento é comemorado por empreendedores políticos que, finalmente, conseguem unir todas as condições para que uma política pública possa ser construída no aparelho estatal (KINGDON, [1984] 2014).

Nas condições impostas para este capítulo, de análise dos programas de banda larga produzidos por Brasil e Estados Unidos, eventos, crises e símbolos significativos serão localizados ao longo do processo de composição da agenda envolvendo os referidos países. Por se tratarem de políticas formuladas e apresentadas à sociedade no mesmo período (entre 2009 e 2010), alguns eventos, crises e símbolos de dimensão global impactaram ambas as políticas, demonstrando que as condições geopolíticas (que, ainda que não significativamente exploradas por Kingdon, não sejam descartadas por ele) podem demonstrar relativo fio condutor em ações que se desenrolam em vários países, a despeito de perfis e condições socioeconômicas tão distintas (KINGDON, [1984] 2014).

A seguir, dois quadros são apresentados em que os eventos, crises e símbolos, localizados nos documentos inspecionados, são descritos, suas referências são identificadas e as citações são organizadas tematicamente para cada país avaliado (Brasil e Estados Unidos). Na sequência, da apresentação dos quadros, problematizações complementares são realizadas a partir da análise comparada das políticas públicas, destacando, sem desconsiderar possíveis semelhanças, as diferenças encontradas entre uma e outra Política Nacional de Banda Larga.

QUADRO 3 – EVENTOS, CRISES E SÍMBOLOS DA POLÍTICA DE BANDA LARGA BRASILEIRA

EVENTO, CRISE OU SÍMBOLO 1	REFERÊNCIA
1 – Crise do subprime (Crise Econômica Mundial de 2007/2008)	BRASIL, 2010
	BRASIL, 2009
CITAÇÕES	
<p>“Entre os grandes investimentos em infraestrutura nestes primórdios do século XXI, os ligados ao setor de telecomunicações têm destaque por seu dinamismo e por sua influência crescente na composição do produto interno bruto das nações desenvolvidas. Isso torna as telecomunicações um setor particularmente importante para políticas de desenvolvimento em geral e, em particular, para políticas anticíclicas, como as que estiveram em curso para combater os efeitos da crise econômica iniciada em 2007.” (BRASIL, 2010, p. 9)</p> <p>“A importância estratégica do setor explica o porquê de programas para a expansão da cobertura de rede para acesso em banda larga terem sido incluídos em pacotes de medidas anticíclicas dos principais países desenvolvidos e em desenvolvimento. Alemanha, Austrália, Canadá, Coreia do Sul,</p>	

Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Irlanda, Japão, Portugal e Singapura: todos esses países contam com planos específicos de políticas públicas para ampliação do acesso em banda larga.” (BRASIL, 2010, p. 10)	
“Pelo potencial de dinamizar a economia, programas nacionais de expansão da banda larga foram adotados por vários países em seus pacotes de estímulo à recuperação econômica após crise mundial de 2008. Estados Unidos, Grã-Bretanha, Canadá, Alemanha, Portugal, Itália e Finlândia incluíram medidas explícitas neste sentido. Em ações distintas, Austrália, França, Irlanda, Japão, Cingapura [sic] e Coréia do Sul também anunciaram melhorias e expansões de sua infraestrutura de banda larga. Para citar um país latino-americano, o Chile possui um plano de ação que, dentre as diversas áreas de ação, estabelece metas de cobertura de conexões em banda larga.” (BRASIL, 2009, p. 23)	
“Investimentos em infraestrutura, à parte seu papel no desenvolvimento econômico em médio e longo prazos, podem desempenhar uma função importante em resposta à crise econômica. No caso particular da banda larga, projetos de investimento são intensivos em mão de obra e podem ser iniciados rapidamente.” (BRASIL, 2009, p. 23)	
EVENTO, CRISE OU SÍMBOLO 2	REFERÊNCIA
2 – Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação	BRASIL, 2010 BRASIL, 2009
CITAÇÕES	
“A importância de se estabelecer entre os desafios do milênio as medidas rumo à sociedade da informação foi debatida na Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (CMSI) em 2003, em Genebra, e em 2005, em Túnis.” (BRASIL, 2010, p. 6)	
“[...] a ONU propôs uma discussão sobre o papel da Internet nesse contexto, na Cúpula Mundial da Sociedade da Informação (WSIS – Word Summit on the Information Society), que se realizou em duas fases – uma primeira em Genebra (2003), e a segunda em Tunis (2005), e traçou metas ainda mais ambiciosas relativas às tecnologias da informação e de comunicação – estender a Internet a todas as localidades do mundo até 2015.” (BRASIL, 2009, p. 10)	
EVENTO, CRISE OU SÍMBOLO 3	REFERÊNCIA
3 – Cúpula do Milênio	BRASIL, 2009
CITAÇÕES	
“É importante registrar que, no ano de 2000, a ONU [Organização das Nações Unidas] realizou a Cúpula do Milênio, na qual 191 países aprovaram as Metas do Milênio. Esses países, inclusive o Brasil, se comprometeram a cumprir, até 2015, oito metas de redução da desigualdade e da pobreza, e de melhoria das condições de vida da população.” (BRASIL, 2009, p. 10)	
EVENTO, CRISE OU SÍMBOLO 4	REFERÊNCIA
4 – Determinação do Presidente da República para construção da Política Nacional de Banda Larga a partir de reunião interministerial	BRASIL, 2010
CITAÇÕES	
“A construção do Programa Nacional de Banda Larga teve início por determinação do Presidente da República, em reunião [interministerial] realizada no dia 15 de setembro de 2009.” (BRASIL, 2010, p. 8)	
EVENTO, CRISE OU SÍMBOLO 5	REFERÊNCIA
5 – Copa do Mundo de Futebol em 2014 e Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro em 2016	BRASIL, 2009
CITAÇÕES	
“É importante destacar que a existência de moderna e abrangente infraestrutura de banda larga é componente indispensável da preparação do nosso país para sediar os dois grandes eventos que colocarão o Brasil no centro das atenções mundiais – a Copa do Mundo de Futebol em 2014 (com 12 cidades-sede) e os Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro, em 2016.” (BRASIL, 2009, p. 20)	
EVENTO, CRISE OU SÍMBOLO 6	REFERÊNCIA
6 – A Revolução da Internet	BRASIL, 2009
CITAÇÕES	
“A revolução da Internet é uma das marcas do tempo em que estamos vivendo.” (BRASIL, 2009, p. 21)	

“A União Internacional de Telecomunicações (UIT; em inglês, ITU), já em 2003, apontava a importância da infraestrutura de acesso à Internet em banda larga, reconhecida por muitos países como “infraestrutura crucial para que se consiga atingir as metas sociais, econômicas e científicas” [4]. Numa época em que o conhecimento é considerado um ativo indispensável para o desenvolvimento das nações, a banda larga – ou, mais precisamente, o acesso à Internet em alta velocidade – é vista como a infraestrutura característica dessa ‘economia do conhecimento’.” (BRASIL, 2009, p. 21)

FONTE: Elaborado pelo autor.

QUADRO 4 – EVENTOS, CRISES E SÍMBOLOS DA POLÍTICA DE BANDA LARGA
ESTADUNIDENSE

EVENTO, CRISE OU SÍMBOLO 1	REFERÊNCIA
1 – Crise do subprime (Crise Econômica Mundial de 2007/2008)	ESTADOS UNIDOS, 2009
CITAÇÕES	
<p>“Fazer apropriações suplementares para preservação e criação de empregos, infraestrutura investimento, eficiência energética e ciência, assistência aos desempregados e estabilização fiscal estadual e local, para o ano fiscal que termina em 30 de setembro de 2009 e para outros fins.” (ESTADOS UNIDOS, 2009, p. 115)</p> <p>“O plano nacional de banda larga exigido por esta seção deve garantir que todas as pessoas nos Estados Unidos tenham acesso à capacidade de banda larga e estabelecer parâmetros de referência para atingir esse objetivo. O plano também deve incluir:</p> <p>(A) uma análise dos mecanismos mais eficazes e eficientes para garantir o acesso em banda larga por todas as pessoas nos Estados Unidos;</p> <p>(B) uma estratégia detalhada para alcançar a acessibilidade desse serviço e a máxima utilização da infraestrutura e serviço de banda larga pelo público;</p> <p>(C) uma avaliação do status da implantação do serviço de banda larga, incluindo o andamento dos projetos apoiados pelas subvenções feitas nos termos desta seção; e</p> <p>(D) um plano para o uso da infraestrutura e serviços de banda larga no avanço do bem-estar do consumidor, participação cívica, segurança pública e segurança nacional, desenvolvimento comunitário, prestação de serviços de saúde, independência e eficiência energética, educação, treinamento de trabalhadores, investimento do setor privado, atividade empreendedora, criação de empregos e crescimento econômico e outros propósitos nacionais.” (ESTADOS UNIDOS, 2009, p. 516)</p>	
EVENTO, CRISE OU SÍMBOLO 2	REFERÊNCIA
2 – Atentados Terroristas de 11 de setembro de 2001	ESTADOS UNIDOS, 2010
CITAÇÕES	
<p>“Em torno de uma década depois do 11 de setembro, os primeiros a responder [corpo de bombeiros] ainda sofrem com a falta de uma rede de comunicações e de uma banda larga móvel segura e pública para toda a nação, apesar de que esta rede pode melhorar a resposta ante a emergências e a segurança do país.” (ESTADOS UNIDOS, 2010, p. XI)</p> <p>“Quase uma década depois do 11 de setembro, nossos socorristas ainda requerem acesso a melhores sistemas de comunicação.” (ESTADOS UNIDOS, 2010, p. 4)</p>	
EVENTO, CRISE OU SÍMBOLO 3	REFERÊNCIA
3 - Liderança Tecnológica dos Estados Unidos	ESTADOS UNIDOS, 2010
CITAÇÕES	
<p>“Acima de tudo, um plano estadunidense deve basear-se nas fortalezas estadunidenses. A primeira destas fortalezas é a inovação. Os Estados Unidos mantêm a tradição principal de inovação e capacidade empresarial no mundo, que combina criatividade com engenharia para produzir aplicações, dispositivos e conteúdos líderes no mundo, além das empresas que as introduzem no mercado. Nosso plano nacional deve basear-se nesta fortaleza para que as próximas grandes</p>	

companhias, tecnologias e aplicações sejam desenvolvidas nos Estados Unidos.” (ESTADOS UNIDOS, 2010, p. 4)

“A liderança dos EUA nessas áreas promoverá nossos principais objetivos públicos. Um ambiente saudável para inovação permitirá alcançar avanços em assistência médica, energia, educação, capacitação laboral, segurança pública e todas as nossas prioridades nacionais. A criatividade é uma virtude nacional que tem catalisado a liderança estadunidense em muitos setores. O plano dos Estados Unidos deve destravar esta criatividade para transformar também o setor público.” (ESTADOS UNIDOS, 2010, p. 4)

“Devemos liderar o mundo em dois aspectos importantes: no uso da Internet e em desenvolvimento de novas aplicações que provêem as ferramentas que cada pessoa necessita para tirar o máximo benefício de sua própria vida.” (ESTADOS UNIDOS, 2010, p. 5)

“Os Estados Unidos estão bem posicionado para liderar a criação destas aplicações. Contamos com centros de pesquisa médica líderes; também devemos liderar o mundo em aplicações educativas efetivas. Devemos aproveitar esta oportunidade de liderar o mundo em aplicações que cumpram objetivos públicos.” (ESTADOS UNIDOS, 2010, p. 5)

EVENTO, CRISE OU SÍMBOLO 4	REFERÊNCIA
4 – Oportunidade universal e inovação incessante	ESTADOS UNIDOS, 2010
CITAÇÕES	
“A banda larga é uma oportunidade para criar os Estados Unidos de alto rendimento de hoje, um país de oportunidade universal e inovação incessante, um país que pode continuar liderando a economia global [...]” (ESTADOS UNIDOS, 2010, p. 3)	

FONTE: Elaborado pelo autor.

No caso brasileiro, um dos primeiros debates realizados ao longo dos documentos que norteiam a política de banda larga trata a crise do *subprime* estadunidense (vulgarmente conhecida como crise da bolha imobiliária) como uma propulsora das políticas anticíclicas que viriam a ser adotadas em diferentes países – incluindo o Brasil e os Estados Unidos (BRASIL, 2010).

Conforme evento, crise ou símbolo 1 – Crise do subprime (Crise Econômica Mundial de 2007/2008), do Quadro 3 – Eventos, Crises e Símbolos da Política de Banda Larga Brasileira, uma das justificativas dadas para que uma política desenvolvimentista, como a de banda larga, cause tanto impacto na economia diz respeito à ampliação dos postos de trabalho diretos e indiretos (como expresso na subseção anterior, dos Indicadores das Políticas de Banda Larga do Brasil e dos Estados Unidos), que permitem, de forma rápida – comparado a outras políticas anticíclicas – que um contingente considerável de mão de obra seja reposicionado no mercado de trabalho para atender as necessidades de infraestrutura que envolvem grandes projetos de telecomunicações, que muitas vezes, são de ordem nacional ou transnacional. (BRASIL, 2010).

A política de banda larga brasileira também cita os investimentos em telecomunicações não só como política de impacto direto na “composição do

produto interno bruto das nações desenvolvidas” (BRASIL, 2010, p. 9) – que, certamente, são replicadas por nações subdesenvolvidas com estrutura industrial mais avançada, em relação a outros países da mesma subcategoria – como também sublinha que as políticas desenvolvidas para esse setor (de telecomunicações), no período de 2008 a 2010, têm relação direta com a tentativa de recuperação dos Estados-Nação que lutavam, no período, contra a onda de recessão fiscal iniciada nos Estados Unidos e que alcançava o Planeta, em diferentes níveis, desestabilizando mercados e economias mais frágeis (em especial as economias de países de capitalismo periférico) (BRASIL, 2010).

Esse poder de alavancagem econômica explica porque o setor de telecomunicações (e, particularmente, os investimentos em infraestrutura em banda larga) recebeu atenção de praticamente todos os países ‘desenvolvidos’ e ‘em desenvolvimento’, abarcando os países do G7 (sete maiores economias do mundo) e boa parte dos países que compõem o BRICS (cinco maiores economias ‘em desenvolvimento’) (BRASIL, 2010).

França, em 2008; Alemanha, Canadá, Coreia do Sul, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, Irlanda, Japão, Portugal e Singapura, em 2009; Austrália, em 2010; além de Grã-Bretanha e Itália – sem definição do ano no documento brasileiro – são alguns dos países mencionados como tendo adotado políticas de banda larga entre os anos de 2008 e 2010. A maioria deles indicando explicitamente que, dentre seus objetivos, o combate à crise do *subprime* assume protagonismo (BRASIL, 2010; BRASIL, 2009).

Além destes países, o documento Um Plano Nacional para Banda Larga dá destaque à iniciativa do Chile, que compôs um plano de ação com objetivos claros de ampliação da cobertura de banda larga em seu território – também ensejado pela crise econômica de 2007/2008 (BRASIL, 2009).

Desta forma, é inquestionável que o impacto econômico causado pela crise do *subprime* estadunidense e a sequente reação dos Estados-Nação, buscando rápida recuperação dos efeitos nocivos da crise, tenha despertado a atenção dos formuladores de políticas públicas brasileiros, tendo em vista que muitos têm contato direto com indicadores internos (produzidos por institutos de pesquisa nacionais) e externos (produzidos por entidades de reconhecimento internacional, como o Banco Mundial e a própria Organização das Nações Unidas) que aludiam ao investimento no setor de telecomunicações como estratégia de combate ao ciclo de recessão

(através de política anticíclica, como expresso anteriormente) (BRASIL, 2010; BRASIL, 2009).

Outros dois importantes acontecimentos internacionais que merecem destaque, ainda que, determinantemente, menos impactantes do que a crise do *subprime* estadunidense, dizem respeito aos encontros promovidos pela Organização das Nações Unidas na Cúpula Mundial para a Sociedade da Informação (*WSIS – Word Summit on the Information Society*) – em 2003 e 2005 – e na Cúpula do Milênio – em 2000 (BRASIL, 2009; BRASIL, 2010).

Conforme evento, crise ou símbolo 2 – Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação, do Quadro 3 – Eventos, Crises e Símbolos da Política de Banda Larga Brasileira, dois eventos de dimensão global, convocados por uma entidade de notoriedade e ação político-institucional internacional – a Organização das Nações Unidas – debateram questões pertinentes aos caminhos necessários para que os países se direcionassem à construção de uma Sociedade da Informação, debate este incluso nos Desafios do Milênio (BRASIL, 2009; BRASIL, 2010).

Estes trabalhos, que ocorreram em duas fases – em Genebra, em 2003, e em Túnis, em 2005 – foram consideravelmente audaciosos e estabeleceram que, até 2015 (10 anos após o último encontro em Túnis, onde as discussões foram encerradas), todas as localidades do Planeta deveriam receber recursos informacionais e conexão com a Internet (BRASIL, 2009; BRASIL, 2010).

Esse compromisso assumido internacionalmente, em frente a tantos países, indubitavelmente teve grande impacto simbólico e é possível localizar, na comparação com as datas destes eventos e das ações estatais postas em curso no Brasil, que boa parte das iniciais políticas de inclusão digital e de massificação do acesso à informação se deram nessa janela temporal (com destaque para a promulgação da Lei Nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, e do Decreto Nº 5.602, de 6 de dezembro de 2005, que instituíam o Programa de Inclusão Digital e davam outras providências) (BRASIL, 2005a; BRASIL, 2005b).

O Programa de Inclusão Digital do Governo brasileiro apresenta-se como a política de Estado mais sólida do campo da promoção e da massificação dos recursos informacionais antes que o próprio Programa Nacional de Banda Larga fosse implementado, legando seu próprio comitê gestor como cérebro das ações que viriam a originar as políticas de Estado porvindouras (BRASIL, 2010).

Por seu turno, conforme evento, crise ou símbolo 3 – Cúpula do Milênio, do Quadro 3 – Eventos, Crises e Símbolos da Política de Banda Larga Brasileira, o encontro, realizado na virada dos anos 2000, definiu oito grandes metas para erradicar a pobreza extrema e diminuir a desigualdade, dando melhores condições de vida para as populações mais pobres e afetadas pelo abismo social existente nos dias atuais (BRASIL, 2009; ONU, 2001).

No documento produzido pela Organização das Nações Unidas, *Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration: report of the Secretary-General* (Roteiro para a implementação da Declaração do Milênio das Nações Unidas: relatório do Secretário-Geral), explora as desigualdades existentes em países desenvolvidos e não desenvolvidos ao realçar que das 410 milhões de pessoas conectadas no Planeta naquele ano (2000), apenas 5% estavam na África ou América Latina; e enquanto os Estados Unidos já gozavam de uma conexão de 60% da sua população, países como Bangladesh, Paraguai ou Egito possuíam uma população conectada de 0,02%, 0,36% e 0,65%, respectivamente (ONU, 2001).

Esse reconhecimento, da desigualdade abissal entre nações no que se refere à conexão a Rede Mundial de Computadores, colocou, para 191 nações, um desafio que, inevitavelmente, chamou a atenção dos formuladores de políticas de vários países periféricos, incluindo o Brasil, quanto aos atrasos informacionais desta nação em comparação a outras nações desenvolvidas (BRASIL, 2009).

Conforme evento, crise ou símbolo 4 – Determinação do Presidente da República para construção da Política Nacional de Banda Larga a partir de reunião interministerial, do Quadro 3 – Eventos, Crises e Símbolos da Política de Banda Larga Brasileira, outro importante evento, que por vezes não receberia destaque de outro analista de políticas públicas, diz respeito à participação direta da figura do Presidente da República na condução de uma política setorial (algo nem sempre visto nesses casos de políticas públicas de caráter tecnopolítico).

Embora encontros eventuais com o Presidente da República para tratativas quanto a uma política pública – esteja ela em fase de inscrição na agenda ou até mesmo em implementação – não seja um evento raro, a particularidade desta reunião, convocada pelo então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, envolvendo praticamente todos os orbes ministeriais e formando dois grupos de estudos temáticos que harmonizassem as políticas de banda larga postas em curso até aquele momento – e que propusessem a delimitação do problema e a

apresentação de alternativas – salta aos olhos e recebe, aqui, seu devido destaque (BRASIL, 2010).

O documento base do Programa Nacional de Banda Larga reconhece, no primeiro parágrafo da seção ‘Como Foi Construído o Programa Nacional de Banda Larga’ que esse processo se iniciou através de determinação exclusiva do Presidente da República (não indicando aqui que tenha sido seu Gabinete, ou a Presidência, de forma genérica e institucional, demonstrando centralidade na figura do ocupante máximo do Poder Executivo brasileiro) (BRASIL, 2010).

Essa atuação direta da figura do Presidente da República é plenamente consonante com as perquirições de Kingdon ([1984] 2014) quando o autor afirma que o presidente da república de um país é, de fato, o ator mais importante e que dispõe de maior força, como empreendedor político, para fazer com que determinado tema entre e se mantenha na agenda (ainda que a acoplagem e a abertura de uma janela de oportunidade não dependam apenas dele) (KINGDON, [1984] 2014).

Todavia, o reconhecimento, da maior figura política dentro do Executivo Nacional, da relevância de um tema e da necessidade de ação para mitigação de um problema é sem sombra de dúvidas significativa, e esse momento se deu por meio de um grande evento realizado entre diversos segmentos do Governo Federal, algo pouco comum na promoção de políticas setoriais.

A hipótese do protagonismo da figura do Presidente da República nesta política setorial se reforça quando, na formação do Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital, encontramos ao menos três representantes ligados diretamente à figura do Presidente (Gabinete Pessoal do Presidente da República; Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República e Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República – sendo que todos os outros entes que compõem o comitê, com doze participantes, são oriundos de Ministérios de Estado) (BRASIL, 2010).

Uma das múltiplas possibilidades de envolvimento direto do Presidente da República (com Gabinete e Secretarias subordinadas) pode ter relação intrínseca à realização, no Brasil, da Copa do Mundo de Futebol de 2014 e da Olimpíada do Rio de Janeiro, em 2016 (BRASIL, 2009).

Segundo relato coletado pelo Portal G1 – de propriedade do Grupo Globo (Globo Comunicação e Participações S.A.) –, na assinatura das “garantias

governamentais exigidas pela Fifa para países candidatos a organizar uma Copa do Mundo, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva reconheceu que muitas obras de infraestrutura terão que ser feitas para receber o Mundial de 2014” (G1, 2007a).

Meses depois, a realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014 em território nacional seria oficializada, demandando esforços conjuntos do Estado e Mercado para oferta de infraestrutura mínima necessária condizente com o porte do evento (G1, 2007b).

Conforme evento, crise ou símbolo 5 – Copa do Mundo de Futebol em 2014 e Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro em 2016, do Quadro 3 – Eventos, Crises e Símbolos da Política de Banda Larga Brasileira, ambos os eventos foram contemplados em muitas medidas adotadas na política de banda larga do País, incluindo metas específicas de atendimento às cidades que receberiam os eventos (BRASIL, 2010; BRASIL, 2009).

Nas Metas do Programa Nacional de Banda Larga, o primeiro conjunto de metas – de curto prazo – (com a implantação de *backbone* óptico em 16 capitais) atendia 8 das cidades que receberiam a Copa do Mundo de Futebol de 2014 – incluindo a cidade do Rio de Janeiro, que também receberia a Olimpíada de 2016. Essas metas, destacadas no Programa, deveriam ser cumpridas ainda em 2010 (levando a crer que as atividades já estavam em implementação quando o documento base do Programa foi lançado) (BRASIL, 2010).

Da mesma forma, o segundo conjunto de metas – de médio prazo – (com a implantação de *backbone* óptico em 8 capitais) atendia mais 3 das cidades que receberiam a Copa do Mundo de Futebol de 2014. Essas metas, destacadas no Programa, deveriam ser cumpridas até 2011 (BRASIL, 2010).

Por fim, o terceiro conjunto de metas – de longo prazo – (com a implantação de *backbone* óptico em 3 capitais) atendia mais 1 das cidades que receberiam a Copa do Mundo de Futebol de 2014. Essas metas, destacadas no Programa, deveriam ser cumpridas até 2013 (BRASIL, 2010).

Ao Portal UOL Tecnologia, em fevereiro de 2010, o então Ministro das Comunicações, e Senador licenciado Hélio Costa, fez a seguinte afirmação, correlacionando o Programa Nacional de Banda Larga, a Copa do Mundo de Futebol de 2014 e as Olimpíadas do Rio de Janeiro de 2016:

[...] a estruturação nos próximos cinco anos da cobertura por banda larga

em todo o país foi um dos fatores preponderantes para a escolha do Brasil como sede da Copa do Mundo de 2014, e do Rio de Janeiro para os Jogos Olímpicos de 2016 (UOL, 2010a)

Nessa conjuntura, é patente que os dois eventos de projeção internacional destacados acima influíram diametralmente na concepção do Programa Nacional de Banda Larga, ainda que a política pública decorrente não tenha atendido apenas as necessidades desses eventos de grande magnitude (BRASIL, 2009).

Para o caso brasileiro, por último e não menos relevante, um breve debate sociotécnico sobre a natureza otimista dos avanços tecnológicos esperados com a difusão da Internet à população brasileira urge por certa problematização, tendo em vista que se posiciona como símbolo de progresso e rompimento com a desigualdade através da inclusão digital – missão que não está circunscrita, apenas, à garantia de acesso e uso de uma tecnologia, mas de uma infinidade de outros fatores sociais e políticos.

Conforme evento, crise ou símbolo 6 – A Revolução da Internet, do Quadro 3 – Eventos, Crises e Símbolos da Política de Banda Larga Brasileira, muitas referências feitas, tanto pelo documento Um Plano Nacional para Banda Larga quanto pelo Programa Nacional de Banda Larga defendem a Internet deste tempo como um ativo capaz de sobrepujar instâncias de desigualdade construídas historicamente ao longo de, no mínimo, cinco séculos.

Com a frase que abre o documento base do Programa: “A construção do caminho para superar o abismo social que divide a sociedade brasileira é o grande objetivo do Programa Nacional de Banda Larga” (BRASIL, 2010, p. 6), o tom de “otimismo tecnológico” é dado sem considerar quais dos múltiplos outros fatores que tornam o Brasil um país tão estruturalmente desigual (e que com certeza não tem relação direta somente com a difusão da Internet e nem é questão passível de se solucionar apenas com sua massificação) (BRASIL, 2010; CHOLAKOV, 2002).

Para esclarecer o uso da expressão “otimismo tecnológico”, assumida a partir das leituras de Cholakov (2000), e a retórica erigida tomando este conceito por base, uma exígua incursão sobre o Campo da Ciência, Tecnologia e Sociedade se faz necessária para melhor compreensão do símbolo anteriormente exposto.

Nas análises feitas por Cholakov (2000), em seu artigo: *Visões da Ciência no Século XX (Visions of Science in the Twentieth Century)* – sobre como algumas das nações mais importantes do mundo à época (Estados Unidos, União Soviética e

Alemanha) se apropriaram do discurso da Ciência como promotora da evolução e como este discurso assumiu papel central em suas sociedades – é evidente que o conceito de “otimismo tecnológico” (da Ciência e Tecnologia como avanços capazes de transformar a realidade destes países) está fortemente presente.

Esse “otimismo tecnológico” é representado no texto-base do Programa Nacional de Banda Larga (da mesma forma que aparecerá, em análise sequente, na constituição do texto-base do *National Broadband Plan*) por falas imperativas que legam à Internet soluções de problemas existentes muito antes que a tecnologia fosse projetada (CHOLAKOV, 2000).

O documento Um Plano Nacional para Banda Larga evoca a União Internacional das Telecomunicações que, em suas pesquisas, atrela a infraestrutura de banda larga a variegadas metas sociais, econômicas e científicas, tomando-a como crucial para que todas essas necessidades sejam alcançadas. Embora a infraestrutura de banda larga possa contribuir substancialmente para a erosão de diversos aspectos ligados à desigualdade social, muitas outras dimensões, das mais distintas origens, urgem por problematizações que apontem para outros caminhos, que não passam, majoritariamente, apenas por investimentos em estrutura física e lógica de telecomunicações (BRASIL, 2009).

Outras abordagens sobre o conhecimento disponível na Internet, conformador de uma ‘Economia do Conhecimento’, como ativo à disposição de um futuro promissor, sem a menor ampliação de horizontes epistemológicos que afirmem do que se trata uma economia do conhecimento e com quais diferenças ela operaria em relação à economia de mercado existente hoje, promove o “otimismo tecnológico” supracitado sem, contudo, dar maiores detalhes da participação da banda larga nessas revoluções tecnológicas que reconfiguram nosso tempo (BRASIL, 2009; CHOLAKOV, 2000).

Contudo, esse debate sociotécnico, embora não seja objetivo finalístico da corrente Pesquisa, precisa ser aprofundado para que os documentos base das políticas de banda larga (bem como os documentos base das políticas científica e tecnológica, como um todo) evitem promessas frívolas, desconexão com o mundo real e, desta forma, corroborem para o encaminhamento de objetivos, metas, diretrizes e ações que possam contribuir com a sociedade de cada país dentro das limitações intrínsecas à técnica e à tecnologia.

No caso estadunidense, de forma análoga ao caso brasileiro, a crise do *subprime*, iniciada em 2007, teve participação direta nas políticas de banda larga desenhadas nos anos posteriores. Os Estados Unidos iniciaram um processo de recuperação da economia através de investimentos em setores estratégicos, na busca por geração de empregos e estabilização fiscal, que alçaram a temática do acesso à banda larga para os debates no Congresso Nacional e para a subsequente agenda governamental (ESTADOS UNIDOS, 2009).

Conforme evento, crise ou símbolo 1 – Crise do *subprime* (Crise Econômica Mundial de 2007/2008), do Quadro 4 – Eventos, Crises e Símbolos da Política de Banda Larga Estadunidense, a Lei Americana de Recuperação e Reinvestimento de 2009 (*American Recovery and Reinvestment Act of 2009*) ou Lei Pública 111-5 de 17 de fevereiro de 2009 (*Public Law 111-5—FEB. 17, 2009*) trata-se de um dispositivo legal aprovado pelo Poder Legislativo estadunidense que tinha por objetivo máximo suplementar o orçamento daquele país através de um pacote de estímulos que, dentre outras áreas, promoveria múltiplas ações envolvendo massificação do acesso à informação e incentivo ao uso das TICs (ESTADOS UNIDOS, 2009).

Os investimentos emergenciais na criação de empregos, infraestrutura, eficiência energética e ciência, assistência aos desempregados e estabilização fiscal estadual e local são postas como prioritárias no primeiro parágrafo da Lei 111-5 – temas transversais que devem se ligar a todas as outras temáticas específicas apresentadas, incluindo as metas de infraestrutura de banda larga (ESTADOS UNIDOS, 2009).

Dentro do corpo da referida Lei, além da previsão de criação de um Plano Nacional de Banda Larga (*National Broadband Plan*) – na Divisão B – Imposto, Desemprego, Saúde, Socorro Social do Estado e Outras Disposições (*Division B – Tax, Unemployment, Health, State Fiscal Relief and Other Provisions*), do Título VI – Programa de Oportunidades Tecnológicas de Banda Larga (*Title VI – Broadband Technology Opportunities Program*), aspectos complementares são abordados, como: a meta de alcançar todos os cidadãos estadunidenses com conexão banda larga; máximo uso possível da infraestrutura já existente no território; avaliação dos projetos em andamento que tem suplementação indicada no mesmo pacote de estímulos; e previsões do uso da banda larga no avanço do bem-estar do consumidor, participação cívica, segurança pública e nacional, desenvolvimento comunitário, prestação de serviços de saúde, independência e eficiência energética,

educação, treinamento de trabalhadores, investimento do setor privado, atividade empreendedora, criação de empregos e crescimento econômico, além de outros propósitos nacionais (ESTADOS UNIDOS, 2009).

Sob esta ótica, é inequívoco que o *National Broadband Plan* é reflexo de um conjunto de políticas públicas articuladas que sofreram forte influência da crise do *subprime* e que se constituíram como amparo aos efeitos nocivos da crise econômica enfrentada naquele país. No entanto, é intrigante observar que, ainda que a política de banda larga estadunidense tenha relação direta com o combate aos efeitos da crise de 2007/2008, nenhuma menção explícita ao fato ou problematização complementar seja feita no documento base do Plano (ESTADOS UNIDOS, 2009; ESTADOS UNIDOS, 2010).

Por outro lado, outra crise recebe ao menos dois destaques no documento base e certamente foi considerada no momento de inscrição do tema na agenda, ainda que seu episódio clímax tenha ocorrido ao menos uma década antes da *crise do subprime*.

Conforme evento, crise ou símbolo 2 – Atentados Terroristas de 11 de setembro de 2001, do Quadro 4 – Eventos, Crises e Símbolos da Política de Banda Larga Estadunidense, boa parte da preocupação dos Estados Unidos em relação à banda larga se sustenta em questões ligadas a segurança nacional e tomam o episódio da queda das Torres Gêmeas e do atentado às instalações físicas do Pentágono como importantes para que o Estado avance na disseminação do acesso à Internet em áreas estratégicas que atuam no enfrentamento de grandes desastres (como Defesa Civil, Corpo de Bombeiros, Polícia – em suas diferentes jurisdições – etc.) (ESTADOS UNIDOS, 2010).

Numa das citações mais explícitas à preocupação no combate rápido e preciso nas questões de emergência e segurança nacional, o Plano ratifica que, passados 10 anos dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, socorristas (como os que atuaram nos resgates das vítimas) ainda não dispõem de sistemas de comunicação adequados às atividades que desempenham, nos frentes de combate (ESTADOS UNIDOS, 2010).

Nessas seções do texto-base do *National Broadband Plan* que citam os desastres sofridos pelos atentados terroristas nos Estados Unidos, é incitante refletir como um evento ou crise, já ocorrido há quase uma década, pode manter-se vivo no imaginário de uma nação ao ponto de que os formuladores de políticas públicas

lancem mão desta crise (agora transformada em símbolo) para justificar ações do Estado tomadas muitos anos após a deflagração do incidente.

Outro importante símbolo explorado pelos formuladores de políticas no *National Broadband Plan* e que urge pelo devido escrutínio diz respeito à preocupação com a manutenção da liderança tecnológica dos Estados Unidos no campo das telecomunicações e das tecnologias da informação e comunicação.

Conforme evento, crise ou símbolo 3 – Liderança Tecnológica dos Estados Unidos, do Quadro 4 – Eventos, Crises e Símbolos da Política de Banda Larga Estadunidense, a suposta ‘tradição’ em inovação e ‘liderança’ empresarial no mundo é posta em voga como discurso de garantia da permanência dos Estados Unidos como país detentor do *hegemon* econômico, político e tecnológico global.

Esse tema demonstra-se tão caro aos Estados Unidos como nação dominante, que num dos 36 encontros realizados para debate sobre temas essenciais para a construção de um plano nacional de banda larga, a liderança estadunidense assumiu protagonismo em ao menos um desses debates públicos e gerou uma notificação pública (dentre as 31 lançadas) chamada: Pesquisa Necessária para Liderança em Banda Larga (ESTADOS UNIDOS, 2010; CUNHA, 2012).

Muitas das qualidades organizacionais, científicas e técnicas dos Estados Unidos como nação soberana são abordadas no *National Broadband Plan* como tradicionais e genuinamente intrínsecas de sua forma de produzir tecnologia e conhecimento, referendando que a produção de conteúdos e aplicações deve ser completamente liderada por aquela nação (ESTADOS UNIDOS, 2010).

Esse discurso, de determinação tecnológica dos Estados Unidos frente a outras nações economicamente menos relevantes e tecnologicamente retardatárias, contrasta percepções internas (de difusão da Internet e garantia de que todos os cidadão ‘americanos’ tenham plenas condições de prosperar) com percepções globais, de que a liderança da ‘América’ (insistentemente referenciada no documento em inglês) deve seguir e de que a universalidade do acesso ao conhecimento como bem é feito para os ‘americanos’ e pelos ‘americanos’, como garantia de manutenção do *status quo* vigente no Planeta – e principalmente pela preocupação daquele Estado-Nação quanto a sua posição não tão de vanguarda em relação a outros países, como bem descrito na subseção dos Indicadores, no corrente trabalho (ESTADOS UNIDOS, 2010).

Esse aspecto da construção da política de banda larga estadunidense é grifado nesta seção, pois, em comparação à construção da política de banda larga brasileira, há uma diferença substancial na abordagem. O Brasil, como maior economia do subcontinente latinoamericano e país de destaque na agenda política desta região global não busca, ao menos explicitamente nos documentos analisados, alcançar liderança em relação aos países vizinhos e nem propõe metas pautadas nos índices de massificação alcançados em outros territórios. A inflexão estadunidense, no entanto, é completamente diferente e esta retórica salta aos olhos no momento da análise da etapa pré-decisória da política pública dos Estados Unidos, em oposição ao discurso cristalizado pelo Brasil em seus documentos oficiais (BRASIL, 2010; ESTADOS UNIDOS, 2010).

Se existe divergência dialética entre os papéis, de liderança, adotados por Brasil e Estados Unidos (não abordado pelo primeiro e reforçado pelo segundo), a respeito do “otimismo tecnológico” presente em ambos, o Brasil assume este último discurso de forma mais enfática do que os Estados Unidos, posto aqui em comparação.

Conforme evento, crise ou símbolo 4 – Oportunidade universal e inovação incessante, do Quadro 4 – Eventos, Crises e Símbolos da Política de Banda Larga Estadunidense, e resgatando a ideia exposta no parágrafo anterior, ainda que, nos documentos analisados, os Estados Unidos não faça uso tão recorrente de um “otimismo tecnológico” em contraste com o Brasil, em alguns esparsos momentos esse símbolo se faz presente através de compromissos que aludem à composição de cenários ideais (ESTADOS UNIDOS, 2010; CHOLAKOV, 2000).

Em certa altura do texto (conforme referência inscrita no Quadro 4) o uso da banda larga é associado à criação de uma ‘América’ de alto rendimento, com oportunidades universais e incessante inovação. Essa perspectiva idealizada diverge de outras seções do texto-base da política pública, em que se endossa a diferença de conexão entre grupos distintos – sejam eles étnicos, raciais, portadores de deficiências ou populações mais pobres que, vivendo em condições de exclusão diagramadas historicamente e constitutivas da face social da ‘América’ de hoje, não terão suas questões solucionadas apenas na inclusão digital, que é parte de um grupo de dimensões que precisam ser tratadas conjuntamente (ESTADOS UNIDOS, 2010).

Por fim, embora alguns eventos, crises e símbolos tenham impulsionado tanto a política estadunidense quanto a brasileira, com destaque para a crise do *subprime* e para a percepção otimista do uso da tecnologia, outros eventos são particulares de cada caso, como a importância da Copa do Mundo de Futebol de 2014 e dos Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro para o Brasil ou a liderança tecnológica dos Estados Unidos em relação a outros países (BRASIL, 2010; ESTADOS UNIDOS, 2010).

Existem ainda os eventos que aparecem na política nacional de banda larga do Brasil – os promovidos pela Organização das Nações Unidas, por exemplo – que embora não apareçam explicitamente na política nacional de banda larga dos Estados Unidos, muito provavelmente alcançaram os formuladores de políticas públicas daquele país (tendo em vista que foram eventos internacionais com participação de mais de 190 países) (BRASIL, 2010; ESTADOS UNIDOS, 2010).

Essas considerações buscam, ao término desta subseção, localizar o protagonismo de alguns eventos, crises e símbolos para a captura da atenção dos formuladores e como outros eventos, crises e símbolos complementares podem apoiar a formatação do problema até que ele esteja, definitivamente, na agenda decisória, prestes a se tornar uma política pública de fato.

4.2.3 O *Feedback* na Política de Banda Larga do Brasil e dos Estados Unidos

Conforme apresentado no Capítulo 2, o *feedback* trata-se de um mecanismo, dentro do fluxo de problemas descrito no modelo de Kingdon ([1984] 2014), pelo qual ocorre boa parte das interações entre os formuladores de políticas públicas e os diferentes atores externos à conformação da agenda decisória.

Muitas informações podem ser compartilhadas através de *feedbacks*, formais ou informais, entre os formuladores de políticas (considerando também os agentes de alta relevância no governo, que conduzem a agenda) e interessados por alguma ação política em curso (sendo estas figuras: agentes de mercado, membros das universidades, agentes públicos de outras áreas dos governos federal, estadual e municipal, membros de associações ou até mesmo integrantes da sociedade civil) desde que o indivíduo, não pertencente ao orbe ministerial (para os casos tratados

nesta Pesquisa), tenha condições de alcançar o formulador da política, direta ou indiretamente.

Se um problema evidenciado – numa dessas interações – capturar a atenção do formulador ou agente político responsável pelo encaminhamento de determinada temática, a capacidade de influência na composição da agenda decisória se amplia, coadunando-se a outras percepções (que contribuam para a definição clara de um problema) e muitas vezes pondo luz a questões já anunciadas por uma crise ou por indicadores previamente identificados.

Nem todo problema é capaz de alcançar a agenda decisória. Por seu turno, um *feedback* – assim como um indicador isolado –, normalmente exerce menor pressão sobre a enunciação de um problema do que uma grande catástrofe, por exemplo. Todavia, esse mecanismo pode contribuir para a delimitação de um problema (lançando a atenção estatal para uma ou outra face da questão) que outro mecanismo tenha disparado (KINGDON, [1984] 2014).

Nas condições impostas para este capítulo, de análise das Políticas de Banda Larga documentadas pelo Brasil e pelos Estados Unidos, poucos *feedbacks* não formais podem ser localizados ao longo do processo envolvendo os referidos países. Contudo, alguns mecanismos plenamente identificáveis como *feedbacks* formais no corpo das supracitadas políticas públicas são capazes de demonstrar o que Kingdon ([1984] 2014) teoriza, e, complementarmente, suscitam a presença do mecanismo de *feedback* nos dois casos selecionados para escrutínio.

A seguir, dois quadros são apresentados em que os *feedbacks* localizados nos documentos inspecionados são descritos, suas referências são identificadas e as citações, resgatadas nos documentos, são organizadas tematicamente para cada país avaliado (Brasil e Estados Unidos). Na sequência, da apresentação dos quadros, problematizações complementares são realizadas a partir da análise comparada das políticas públicas, destacando, sem desconsiderar possíveis semelhanças, as diferenças encontradas entre uma e outra Política Nacional de Banda Larga.

QUADRO 5 – *FEEDBACKS* DA POLÍTICA DE BANDA LARGA BRASILEIRA

FEEDBACK 1	REFERÊNCIA
1 - Convocação de diferentes entidades para apresentação dos resultados dos primeiros trabalhos para constituição da Política de Banda Larga	BRASIL, 2010
CITAÇÕES	

Como parte do processo de construção da Política de Banda Larga, após os técnicos ministeriais, organizados em duas equipes temáticas, atuarem por dois meses, “o resultado dos trabalhos foi apresentado a entes do Governo Federal, especialistas do setor, representantes de grandes e pequenas operadoras e entidades de defesa dos usuários.” (BRASIL, 2010, p. 8)	
FEEDBACK 2	REFERÊNCIA
2 – Comitê Gestor do Plano Nacional de Banda Larga – Fórum Brasil Conectado	BRASIL, 2009 BRASIL, 2010
CITAÇÕES	
<p>“[...] propõe-se que seja considerada a conveniência de se constituir um Comitê Gestor do Plano Nacional de Banda Larga, composto por representantes de órgãos de Governo, da indústria e das prestadoras de serviços de tecnologias da informação e comunicação (TIC), bem como da sociedade. Esse comitê assumiria responsabilidade de coordenar a efetiva implementação do Plano Nacional de Banda Larga, incluindo o acompanhamento e revisão periódica das metas, de forma a compatibilizá-las com as novas exigências num ambiente tecnológico em constante evolução.” (BRASIL, 2009, p. 20)</p> <p>“O Fórum Brasil Conectado é a instância de diálogo e de participação do CGPID [Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital] – ao qual é vinculado –, das entidades de representação dos estados e municípios, do Poder Legislativo, das entidades de representação das operadoras, de fabricantes de equipamentos, de desenvolvedores de software, de produtores de conteúdo digital, de entidades de representação dos usuários e da sociedade civil.</p> <p>Tem como objetivos formular um plano de ação de longo prazo para os temas estratégicos de tecnologias de informação e comunicação, produzir insumos que alimentem a produção dos instrumentos normativos necessários à execução do plano estratégico, criar e difundir conhecimento sobre as tecnologias de informação e comunicação, bem como qualificar e estimular o debate público sobre políticas relacionadas à banda larga, aos usos e à difusão da internet no país.” (BRASIL, 2010, p. 55)</p>	
FEEDBACK 3	REFERÊNCIA
3 - Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital	BRASIL, 2010
CITAÇÕES	
<p>“O Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital (CGPID) foi instituído por meio do Decreto nº 6948/2009. O CGPID é responsável por definir as ações, metas e prioridades do Programa além de promover e fomentar parcerias entre entidades públicas e privadas, fixar a definição técnica de acesso em banda larga, acompanhar e avaliar as ações de implementação do programa, entre outras atribuições.</p> <p>O Decreto nº 7.175/2010 atribuiu à gestão do Programa Nacional de Banda Larga ao Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital (CGPID).” (BRASIL, 2010, p. 55)</p>	

FONTE: Elaborado pelo autor.

QUADRO 6 – FEEDBACKS DA POLÍTICA DE BANDA LARGA ESTADUNIDENSE

FEEDBACK 1	REFERÊNCIA
1 - Oficinas, audiências e notificações públicas	ESTADOS UNIDOS, 2010
CITAÇÕES	
<p>“A FCC iniciou o processo de criação deste plano com uma Notificação de solicitação de informações em abril de 2009. As 36 oficinas públicas realizadas na FCC e transmitidas on-line, que atraíram mais de 10.000 participantes pessoalmente e online, forneceram a estrutura para as ideias contidas no plano. Posteriormente, essas ideias foram refinadas com base nas respostas das 31 notificações públicas que geraram cerca de 23.000 comentários, com as quais se obtiveram aproximadamente 74.000 páginas de mais de 700 participantes. A FCC também recebeu cerca de 1.100 registros não contenciosos, totalizando 13.000 páginas, e nove audiências públicas foram realizadas em todo o país para esclarecer melhor o problema abordado no plano.” (ESTADOS UNIDOS, 2010, p. IX)</p>	
FEEDBACK 2	REFERÊNCIA
2 - Relações e colaborações com outras Agências de Governo e Congresso	ESTADOS UNIDOS,

Nacional.	2010
CITAÇÕES	
<p>“A FCC também participou de colaboração e conversas importantes com outras agências governamentais e com o Congresso, pois o escopo do plano incluía várias questões fora da área de especialização tradicional da FCC. Muitas pessoas da esfera governamental colaboraram com suas experiências e conselhos durante o processo, pelas quais a equipe da FCC será eternamente grata.” (ESTADOS UNIDOS, 2010, p. IX)</p> <p>“No começo de 2009, o Congresso encomendou a Comissão Federal de Comunicações (FCC) o desenvolvimento de um Plano Nacional de Banda Larga para garantir que todos os estadunidenses tenham acesso ao serviço de banda larga.” (ESTADOS UNIDOS, 2010, p. XI)</p> <p>“[...] faz um ano que o Congresso ecoou a Lei de Comunicações de 1934 e exortou a FCC a desenvolver um plano de banda larga nacional para assegurar que todos os estadunidenses tivessem acesso a capacidade de banda larga.” (ESTADOS UNIDOS, 2010, p. 3)</p>	
FEEDBACK 3	REFERÊNCIA
3 - Relações com o público estadunidense	ESTADOS UNIDOS, 2010
CITAÇÕES	
<p>“A Internet também ofereceu novas formas de envolver o público. Através de uma presença inovadora na Web por meio de www.broadband.gov, a FCC publicou mais de 130 postagens no blog e recebeu cerca de 1.500 comentários. A conta do Twitter da FCC possui, atualmente, mais de 330.000 seguidores, tornando-a a terceira conta do governo mais popular no Twitter, depois da Casa Branca e dos Centros de Controle e Prevenção de Doenças.” (ESTADOS UNIDOS, 2010, p. IX)</p> <p>“O público seguirá tendo oportunidades para prover mais informações durante todo este processo.” (ESTADOS UNIDOS, 2010, p. IX)</p>	

FONTE: Elaborado pelo autor.

No caso brasileiro, após reunião convocada pelo então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, envolvendo várias lideranças políticas de seus ministérios para a apresentação das múltiplas ações de inclusão digital em curso nas diferentes pastas do Governo, equipes temáticas foram formadas, por indicação de técnicos com disponibilidade de atuação (oriundos de todos os entes e órgãos participantes da reunião) com o objetivo de coordenar e harmonizar os programas em implementação no orbe federal (BRASIL, 2010).

Conforme *feedback* 1 – Convocação de diferentes entidades para apresentação dos resultados dos primeiros trabalhos para constituição da Política de Banda Larga, do Quadro 5 – *Feedbacks* da Política de Banda Larga Brasileira, os resultados de dois meses de debates e problematizações, envolvendo diversos técnicos do executivo, foram apresentados a especialistas do setor, empresários de grandes e pequenas operadoras, além de representantes de entidades de defesa dos usuários. Este momento é apontado, ao menos no documento base do Programa Nacional de Banda Larga, como única possível oportunidade formal de troca entre os formuladores de políticas e partes interessadas antes que o

preâmbulo, norteador da política, seguisse para apreciação do Presidente da República (BRASIL, 2010).

A proposta final dos trabalhos executados pela equipe interministerial foi exposta ao Presidente em 08 de abril de 2010 [destaque para a correção da data, que no documento consta como 2009] e em 12 de maio de 2010 o primeiro decreto presidencial seria publicado no Diário Oficial da União (Decreto Nº 7.175), instituindo o Programa Nacional de Banda Larga [destaque para a correção da data de promulgação do decreto, que ocorreu em 12 de maio, não em 13 de maio, como evoca o texto-base] (BRASIL, 2010).

No ano anterior, em 2009, o documento base antelóquio do Programa Nacional de Banda Larga intitulado: Um Plano Nacional para Banda Larga – O Brasil em Alta Velocidade, já fazia considerações sobre a necessidade de criação de um espaço de coordenação e acompanhamento dos objetivos, diretrizes, metas e implementação da política de banda larga nacional, nomeado de Comitê Gestor do Plano Nacional de Banda Larga (BRASIL, 2009).

Conforme *feedback 2* – Comitê Gestor do Plano Nacional de Banda Larga – Fórum Brasil Conectado, do Quadro 5 – *Feedbacks* da Política de Banda Larga Brasileira, esse grupo deveria ser formado por copiosos órgãos de Governo, representantes da indústria e das operadoras e prestadoras de serviços de TIC, bem como da sociedade civil não organizada. Neste momento, nenhum destaque explícito a respeito da participação das Universidades Públicas é feito, dando à proposta seu caráter mais dialógico entre a esfera pública estatal e a esfera privada empresarial – precipuamente empresas do setor de telecomunicações/tecnologia da informação e comunicação e Governo Federal (BRASIL, 2009).

Da indicação feita pelo documento Um Plano Nacional para Banda Larga, em 2009, e a consolidação do Programa Nacional de Banda Larga, em 2010, essa característica evocada como necessária, da criação de um espaço de diálogo entre Mercado e Estado, não se materializou, e os encaminhamentos dados seguiram outro itinerário, de um espaço de diálogo mediado numa esfera de atuação subordinada a um comitê de governo, onde atuavam, exclusivamente, representantes do executivo federal (BRASIL, 2009; BRASIL, 2010).

Ao invés da configuração de um comitê com participação de diferentes entes, como ressaltado no parágrafo anterior, o Programa Nacional de Banda Larga agregou o Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital – CGPID, que inclusive

assumiu a autoria do Programa, como responsável pelo acompanhamento das ações ali pontuadas. O surgimento do Comitê se deu em 25 de agosto de 2009 (por meio do Decreto Nº 6.948) e tinha, na referida data, a competência de administrar financeiramente e aprovar anualmente o Programa de Inclusão Digital, criado em 21 de novembro de 2005 (a partir da Lei Nº 11.196), mas que somou, a essas atribuições, a condução do Programa Nacional de Banda Larga, a partir do Decreto Nº 7.175, de 12 de maio de 2010, decreto este que institui o próprio Programa, bem como seu comitê gestor (BRASIL, 2010; BRASIL, 2009).

Claramente, o Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital já vinha trabalhando na constituição do Programa Nacional de Banda Larga antes mesmo de receber a missão, oficial, de conduzir os trabalhos de implementação e acompanhamento, em maio de 2010. Entretanto, este mesmo Comitê não é citado ao longo do documento base Um Plano Nacional para Banda Larga, embora assuma as atribuições concernentes ao, nunca existente, mas aventado, Comitê Gestor do Plano Nacional de Banda Larga (BRASIL, 2009; BRASIL, 2010).

Conforme *feedback* 3 – Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital, do Quadro 5 – *Feedbacks* da Política de Banda Larga Brasileira, esse provavelmente tenha sido o único espaço formal de mediação entre Governo Federal e partes interessadas (para formulação do documento base do Programa), levando em conta que essa articulação era feita por meio do Fórum Brasil Conectado (BRASIL, 2010).

Em outras palavras, o Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital era formado apenas por órgãos de governo enquanto o Fórum Brasil Conectado, sob sua supervisão e subordinação, era um espaço mais amplo de diálogo envolvendo diferentes entidades da esfera pública e privada, bem como integrantes da sociedade civil (BRASIL, 2010).

Da sugestão do documento base Um Plano Nacional para Banda Larga – de constituição de um Comitê Gestor do Plano Nacional de Banda Larga que administrasse e acompanhasse a política pública corrente – enquanto o Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital assume as atribuições administrativas, o Fórum Brasil Conectado assume as atribuições de espaço público de debate entre os setores público e privado, numa cisão da proposta inicial que, em sua gênese, levava em conta as atribuições administrativas do programa por meio de um diálogo público-privado (ou seja, das duas esferas atuando de forma colaborativa, ainda que as dimensões executiva, estratégica e técnica estejam separadas entre um Comitê

Executivo, um Comitê Gestor e Grupos de trabalho sem, contudo, legar todo o processo de encaminhamento da política apenas ao Estado) (BRASIL, 2010; BRASIL, 2009).

Para ilustração da diferença de composição entre o conselho gestor e o conselho consultivo, o Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital envolvia 12 entidades, dentre elas:

TABELA 2 – CONSELHO GESTOR / COMITÊ GESTOR DO PROGRAMA DE INCLUSÃO DIGITAL

Casa Civil da Presidência da República
Gabinete Pessoal do Presidente da República
Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República
Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministério das Comunicações
Ministério da Ciência e Tecnologia
Ministério da Educação
Ministério da Cultura
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
Ministério da Saúde
Ministério da Fazenda

FONTE: Elaborado pelo autor a partir de BRASIL (2010)

Por sua vez, o Fórum Brasil Conectado envolvia 56 entidades, dentre elas:

TABELA 3 – CONSELHO CONSULTIVO / FÓRUM BRASIL CONECTADO

Casa Civil da Presidência da República
Gabinete Pessoal do Presidente da República
Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República
Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministério das Comunicações
Ministério da Ciência e Tecnologia
Ministério da Educação
Ministério da Cultura
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
Ministério da Saúde
Ministério da Fazenda

Câmara dos Deputados
Senado Federal
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES
Associação Brasileira de Empresas Estaduais de Processamento de Dados – ABEP
Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ
Conselho Nacional de Secretários Estaduais do Planejamento – CONSEPLAN
Conselho Nacional de Secretários Estaduais para assuntos de CT&I – CONSECTI
Associação Brasileira de Municípios – ABM
Associação Brasileira de Entidades Municipais de TIC – ABEMTIC
Confederação Nacional de Municípios – CNM
Fórum de Secretários Municipais de C&T – FNSDMCTI
Frente Nacional de Prefeitos – FNP
Telecomunicações do Brasil S.A. – Telebrás
Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL
Conselho Nacional de Justiça – CNJ
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA
Rede Nacional de Ensino e Pesquisa – RNP
Comitê Gestor da Internet no Brasil – CGI.Br
Associação Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento das Empresas Inovadoras – ANPEI
Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC
1 Representante de Sociedades Científicas (de Microeletrônica, de Computação, de Telecomunicações; outras)
Centro de Pesquisa e Desenvolvimento – CPqD
Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica – ABINEE
Associação Brasileira de Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação – BRASSCOM
Associação das Empresas Brasileiras de Tecnologia da Informação, Software e Internet – ASSESPRO NACIONAL
Consórcio Gente
Associação Brasileira de Defesa do Consumidor – PROTESTE
Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – IDEC
Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação – FNDC
Associação Brasileira das Prestadoras de Serviços de Telecomunicações Competitivas – TELCOMP
Associação Brasileira de TV por Assinatura – ABTA
Associação Brasileira dos Provedores de Internet e Operadores de Comunicação de Dados Multimídia – ABRAMULTI (membro)

Associação Brasileira de Pequenos Provedores de Internet e Telecomunicações – ABRAPPIT (membro alternativo)
Associação Brasileira dos Provedores de Acesso, Serviços e Informações da Rede Internet – ABRANET (membro)
Internet Sul (membro alternativo)
Associação Nacional das Operadoras Celulares – ACEL
Associação Brasileira de Concessionárias de Serviço Telefônico Fixo Comutado – ABRAFIX
Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel Celular e Pessoal – SINDITELEBRASIL
Rede de Tecnologias Social – RTS
Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão – ABERT
Associação Brasileira de Radiodifusores – ABRA
Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – ANDIFES
Associação Brasileira dos Produtores Independentes de Televisão – ABPI-TV
Associação Brasileira das Desenvolvedoras de Jogos Eletrônicos – ABRAGAMES
Fórum da Cultura Digital Brasileira – CulturaDigitalBR
Feira Música Brasil

FONTE: Elaborado pelo autor a partir de CUNHA (2012)

Mesmo legando às 56 entidades participantes do Fórum Brasil Conectado papel apenas consultivo (papel, este, reduzido em comparação ao que propunha o documento base Um Plano Nacional para Banda Larga), se os encontros levassem em conta a posição das entidades elencadas acima (ainda que com um espectro restrito de instituições capazes de dar *feedbacks* para que as mais variadas questões emoldurassem o problema maior, das limitações de difusão da banda larga no Brasil) certamente as possibilidades de configuração do problema poderiam ter sofrido fortes alterações, a partir das contribuições dadas nesses espaços públicos de diálogo.

Todavia (segundo evidências apresentadas nos Relatórios dos Encontros do Fórum Brasil Conectado – resgatadas por Cunha (2012)), nos três encontros (realizados depois da promulgação do decreto presidencial que instituiu o Programa Nacional de Banda Larga, em maio de 2010): o primeiro, em 23 de junho de 2010; o segundo, em 24, 25 e 26 de agosto de 2010; e o terceiro, em 30 de novembro de 2010, nenhuma modificação substancial da política, em relação ao trabalho

apresentado pelos formuladores de políticas, ocorreu nessas oportunidades (CUNHA, 2012).

A constatação desse fato se deu por meio da comparação das ações apresentadas na primeira reunião do Fórum, de 23 de junho de 2010, em relação às ações apresentadas na terceira (e última) reunião do Fórum, de 30 de novembro de 2010 (CUNHA, 2012).

Na primeira reunião, 61 ações foram apresentadas, divididas em 4 dimensões (com mais 2 dimensões complementares) e com três diferentes *status* de condução. O primeiro *status* fazia referência às ações em “implementação”, o segundo *status* fazia referência às ações em “discussão” e o terceiro *status* fazia referência às ações em “formulação inicial”. No último encontro do Fórum, em 30 de novembro de 2010 (dia em que o documento foi entregue à Casa Civil da Presidência da República), as mesmas 61 ações, divididas nas mesmas 4 dimensões (com mais 2 dimensões complementares) e com os mesmos referidos *status* foram apresentadas aos participantes do Fórum e documentadas no Programa Nacional de Banda Larga, demonstrando que as discussões “não foram capazes de alterar nenhuma das ações propostas ou adicionar novas ações.” (CUNHA, 2012, p. 37) (BRASIL, 2010; CUNHA, 2012).

Das 4 dimensões (com mais 2 complementares) apresentadas no Programa, todas elas tinham ações em “discussão” ou em “formulação inicial” que pudessem receber contribuições das entidades externas convidadas. Em 2 das 6 dimensões somadas, nem ações em implementação haviam (na dimensão 1 – Regulação e Normas de Infraestrutura e na dimensão 6 – Conteúdos e Aplicações), campo fértil para *feedbacks* que não existiram, passados os três encontros formais realizados pelo Fórum (CUNHA, 2012).

A entrega do documento base do Programa Nacional de Banda Larga para a Casa Civil da Presidência da República, em 30 de novembro, e sua publicação na mesma data, coincidiria com o encerramento do Governo Luiz Inácio Lula da Silva, em 31 de dezembro de 2010 (BRASIL, 2010).

Em 2011, logo após a posse do Governo Dilma Rousseff, o Decreto Nº 7.462 é promulgado, em 19 de abril, alterando a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Ministério das Comunicações, atribuindo a responsabilidade de formulação e implementação de políticas públicas de telecomunicações (incluindo as de banda larga e inclusão

digital) para o Ministério das Comunicações, encerrando as atividades do Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital donde nem o Comitê ou o Fórum Brasil Conectado voltariam a se reunir (CUNHA, 2012; BRASIL, 2011).

Em suas análises finais, Cunha (2012) reconhece que o Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital teve participação ativa nas discussões sobre o Programa Nacional de Banda Larga, incluindo a produção de seu documento base e a definição das 100 primeiras cidades que seriam atendidas com infraestrutura de fibra pela Telebrás, em seu novo processo de reestatização. No entanto, Cunha (2012) também reconhece que o único espaço formal e ampliado de diálogo (e, portanto, de possibilidade formal de *feedback*) aconteceu no Fórum Brasil Conectado, embora as limitações quanto a esta participação tenham sido detalhadamente exploradas ao longo do presente texto.

O documento base do Programa Nacional de Banda Larga descreve o uso de informes periódicos (por meio eletrônico, com divulgação aberta para a Sociedade), reuniões presenciais do pleno (de frequência bimestral), contribuições por e-mail (exclusivas a membros do Fórum), reuniões específicas (onde os participantes poderiam sugerir em quais temáticas gostariam de se agenciar ou até mesmo propor novas temáticas para debate) e seminários/*workshops* temáticos (onde, da mesma forma que nas reuniões específicas, os participantes poderiam sugerir em quais temáticas gostariam de se agenciar ou até mesmo propor novas temáticas para debate), mas nenhum registro do aprofundamento dessas atividades para além do ano de 2010, quando o documento base foi construído, é apresentado pelo Governo Federal (BRASIL, 2010; CUNHA, 2012).

Todos esses instrumentos também não levavam em conta a participação do público e de entidades não agenciadas para as atividades do Fórum Brasil Conectado. O campo de atuação do Governo brasileiro, nessas condições, para recepção de *feedbacks*, seguiu bastante restrito em comparação aos Estados Unidos (como veremos ao longo da presente seção) e isso acaba por evidenciar, nesta altura da análise, que o *feedback* das ações de Governo, ainda que o Brasil tenha uma trajetória pregressa na formulação de políticas públicas de inclusão digital desde o começo dos anos 2000, não ultrapassaram a própria experiência interna adquirida pelos burocratas ministeriais e por um grupo restrito de entidades que, conforme reflexões anteriores, quando possível, deram contribuições marginais (não

localizadas nos documentos oficiais) que também não alteraram as 61 ações já definidas pelo Governo como ações essenciais. (BRASIL, 2010; CUNHA 2012).

O *feedback* para o caso brasileiro parece ter menos protagonismo em relação ao caso estadunidense, de uso massivo de canais de diálogo – não só com as entidades formalmente estabelecidas, mas até mesmo para a sociedade civil não organizada, por meio de redes sociais e demais canais de comunicação que facilitariam e dinamizariam as coletas de sugestões.

No caso estadunidense, após o Congresso Americano indicar um pacote de recuperação, através da Lei Americana de Recuperação e Reinvestimento de 2009 (*American Recovery and Reinvestment Act of 2009*), para combater a crise do *subprime* iniciada em 2007/2008, que contemplava um plano nacional de banda larga para os Estados Unidos como política anticíclica, a *Federal Communications Commission* (FCC) liberou um “aviso de inquérito” (ou, em tradução livre, nota de solicitação de informações) para que as partes interessadas na composição do *Nacional Broadband Plan* participassem da elaboração da nova política de banda larga daquele país (FCC, 2009a; ESTADOS UNIDOS, 2010; CUNHA, 2012).

A nota de solicitação de informações – FCC 09-31 – contém 59 páginas que apresentam as principais ações e interesses do Governo dos Estados Unidos, já mapeadas por seus formuladores de políticas, e uma estrutura de comunicação eletrônica e física das partes interessadas com a FCC, para que as sugestões fossem encaminhadas e apreciadas para a concepção do plano de banda larga em organização (FCC, 2009a).

Embora a estrutura de *feedback* adotada pareça burocrática e repleta de etapas legais que precisam ser rigorosamente seguidas para que a sugestão seja arquivada pela FCC, a disponibilidade de recebimento dessas sugestões (mais de quinhentas, tanto por pessoas físicas quanto jurídicas) e a provisão de diferentes plataformas de contato (física e eletrônica) ampliaram a comunicação da FCC com a sociedade civil, universidades, provedores de pequeno e grande porte e empresas produtoras de tecnologia (em especial do setor de telecomunicações e de tecnologia da informação e comunicação) em relação ao caso brasileiro, de estrutura centralizada nos agentes de Estado e em poucas partes interessadas envolvidas, tal qual visto na análise do caso brasileiro, nas páginas anteriores (FCC, 2009a; CUNHA, 2012).

Conforme *feedback* 1 – Oficinas, audiências e notificações públicas, do Quadro 6 – *Feedbacks* da Política de Banda Larga Estadunidense, além da notificação de solicitação de informações FCC 09-31, ao menos mais 36 oficinas públicas foram realizadas, de 06 de agosto a 20 de outubro de 2009, contando com a participação de um público estimado de dez mil pessoas, dentre participantes presenciais e remotos, reconhecidos, no *National Broadband Plan*, como “estrutura para as ideias contidas no plano” (ESTADO UNIDOS, 2010, p. IX).

Essas ideias, anteriormente referidas, foram tratadas pela FCC e encaminhadas às partes interessadas através de 31 notificações públicas, abordando diversos temas presentes no *National Broadband Plan*, sendo estes (ESTADOS UNIDOS, 2010; CUNHA, 2012):

TABELA 4 – LISTA DE *WORKSHOPS* E AUDIÊNCIAS DE CAMPO REALIZADAS PELA FCC AO ELABORAR O NBP

Processo para Apresentação de Resposta às Oficinas
Definição de Banda Larga
Implementação de Tecnologia <i>Smart Grid</i>
Teletrabalho
<i>Workshop</i> de Acessibilidade de Banda Larga para Pessoas com Deficiência II: Barreiras, Oportunidades e Recomendações de Políticas
Implantação e Adoção de Banda Larga em Terras Tribais
Espectro de Banda Larga
Contribuição dos Governos Federal, Estadual, Tribal e Local para Banda Larga
Segurança Pública, Segurança Interna e Cybersegurança
Câmaras de Compensação com Banda Larga
<i>Middle Mile</i>
Conectando Instituições Âncoras à Fibra
<i>Berkman Center for Internet and Society Study</i> (Centro de Pesquisas da Universidade de <i>Harvard</i>)
Questões de Segurança Pública Relacionadas ao Desenvolvimento da Banda Larga em Áreas Rurais e Tribais e Comunicações em Banda Larga para e de Pessoas com Deficiência
Necessidades de Banda Larga na Educação, Incluindo Mudanças no Programa <i>E-Rate</i> (Internet nas Bibliotecas) para Melhorar a Implantação da Banda Larga
Adoção de Banda Larga
Elementos de Prestação de Cuidados de Saúde do <i>National Broadband Plan</i>
Relação entre Banda Larga e Oportunidade Econômica

O Papel do Serviço Universal e da Compensação entre Transportadoras no <i>National Broadband Plan</i>
Rumo a uma Democracia Digital
Portabilidade de Dados e sua Relação com a Banda Larga
Pesquisa Necessária para Liderança em Banda Larga
Estudo de Implantação de Rede Conduzido pelo Instituto Columbia de Tele-Informação;
Medição de Banda Larga e Transparência do Consumidor de Serviços Fixos Residenciais e de Pequenas Empresas nos EUA;
Transição da Rede Comutada por Circuito para Rede All-IP;
Usos do Espectro;
Inovação de Dispositivos de Vídeo;
Financiamento de Implantação de Banda Larga;
Questões de Privacidade e;
Resposta de Comentários.
FONTE: Elaborado pelo autor a partir de CUNHA, 2012

Na FCC 09-31, disponível para as partes interessadas antes que as 36 oficinas públicas fossem realizadas, ao menos cinco das trinta e uma temáticas apontadas no parágrafo anterior não constavam na nota de solicitação de informações (que assinalava, pelos formuladores de políticas, inúmeros temas caros ao Governo) (FCC, 2009a; CUNHA, 2012).

Em oposição ao ocorrido no caso brasileiro, em que 61 ações foram apresentadas e nenhuma nova ação foi incluída pelas partes interessadas, no que se tornaria o documento base da Política de Banda Larga brasileira, para o caso estadunidense, inserções foram feitas, incorporando, dentre as cinco temáticas destacadas acima, duas temáticas que estavam relacionadas à Universidade (*Berkman Center for Internet and Society Study* – Centro de Pesquisas da Universidade de *Harvard* – e Estudo de Implantação de Rede Conduzido pelo Instituto Columbia de Tele-Informação) (BRASIL, 2010; FCC, 2009a, CUNHA, 2012).

Essas duas temáticas, envolvendo duas prestigiadas universidades estadunidenses (*Columbia University* e *Harvard University*) serão mais bem exploradas em seção específica, ao final deste Capítulo (FCC, 2009b; FCC, 2009c).

As 31 notificações públicas geraram um denso volume de dados, com mais de 23 mil comentários, arquivados em 74 mil páginas, oriundas de mais de 700 participantes (dentre entidades e sociedade civil). Além disso, mais 1.100 registros

não contenciosos foram recebidos pela FCC, somando-se mais 13 mil páginas arquivadas e nove audiências públicas, espalhadas pelo território, foram promovidas com o intuito de se buscar novas fontes de informação e contribuição para construção da política de banda larga estadunidense – ainda que, em subseções posteriores, esta Dissertação apresente críticas a respeito das dinâmicas adotadas pela FCC, ao menos, na realização das audiências públicas (ESTADOS UNIDOS, 2010).

Conforme *feedback 2 – Relações e colaborações com outras Agências de Governo e Congresso Nacional*, do Quadro 6 – *Feedbacks da Política de Banda Larga Estadunidense*, as partes interessadas de dentro do Governo também foram ouvidas, ainda que o processo não seja formalmente tão detalhado quanto o que retrata a articulação entre a FCC e as entidades e indivíduos externos (ESTADOS UNIDOS, 2010).

A FCC reconhece a participação de outras agências governamentais no processo de composição do *National Broadband Plan* embora não faça referência explícita a nenhum ente de governo no prólogo do Plano (com exceção do Congresso Nacional, que é representado como responsável pela própria encomenda, embora outros entes públicos sejam citados ao longo do texto-base, como a *National Telecommunications and Information Administration*). Por conta das temáticas amplas e multidisciplinares, não raro, programas desse porte envolvem diversas agências e entes governamentais; mas, diferente do caso brasileiro, em que um Comitê Gestor foi criado com 12 entidades da esfera federal (entre Secretarias Especiais e Ministérios), nos Estados Unidos, todo o *National Broadband Plan* ficou ao encargo da FCC e de suas relações com diferentes atores, tornando o programa, como política de Estado, formalmente menos articulado – dentro do aparato estatal – em comparação à prática adotada no Brasil (BRASIL, 2010; ESTADOS UNIDOS, 2010).

Todavia, a dissolução do Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital realizado no Governo Dilma Rousseff, em 2011, pode apontar para relativa dificuldade de se articular e encaminhar uma política pública setorial por meio de um comitê gestor interministerial. Essa hipótese toma força quando se constata que as atribuições do Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital foram direcionadas para o Ministério das Comunicações que opera, no Brasil, em posição análoga a da

FCC nos Estados Unidos – ainda que a FCC não desempenhe papel de execução, como o do Ministério das Comunicações (BRASIL, 2011).

Não obstante, a FCC indica no *National Broadband Plan* a necessidade de instauração de um Conselho de Estratégia de Banda Larga e de um Painel de Banda Larga, ambos liderados pelo Poder Executivo estadunidense. No entanto, até 2012, nenhuma das duas propostas haviam sido instauradas ainda. A FCC não possui atribuições legais para executar o *National Broadband Plan* e seus apontamentos, destinados a outros órgãos de governo, não tem força de lei, tornando a implementação optativa. Apenas quando o Congresso Nacional acata as sugestões da FCC é que elas passam a ter validade operacional. No Brasil, o Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital trabalhou de forma similar, tendo, no entanto, vários membros ministeriais em sua formação, tornando os diferentes atores mais envolvidos nas decisões contempladas no plano brasileiro (ESTADOS UNIDOS, 2010; BRASIL, 2010; CUNHA, 2012).

Outro aspecto substancialmente distinto e de importante grifo diz respeito aos orbes que provocaram, em cada país, a instauração de estudos que culminassem nos planos nacionais de banda larga analisados. Enquanto no Brasil, o Programa Nacional de Banda Larga indica que o Presidente da República foi o ator provocador da ação que desembocaria na formulação da política, nos Estados Unidos, é o Congresso Nacional que aciona a FCC para os debates em torno do tema. Perceber a ação do Executivo, para o caso brasileiro, e do Legislativo, para o caso estadunidense, como mola motriz da entrada do Problema (*problem*) na Agenda Governamental (*government agenda*) é indispensável para investigar quais as evidências conformaram o problema para um ou outro espaço de poder e de que forma algum tipo de *feedback* informal possa ter contribuído para que a condição despertasse a atenção dos agentes públicos (seja do Executivo ou Legislativo). Infelizmente, os documentos avaliados não abordam esse processo pré-decisório, apenas indicando o início da circunscrição na agenda a partir da provocação dessas instâncias (BRASIL, 2010; ESTADOS UNIDOS, 2010).

Conforme *feedback* 3 – Relações com o público estadunidense, do Quadro 6 – *Feedbacks* da Política de Banda Larga Estadunidense, a Internet recebeu lugar de destaque na comunicação entre a FCC e a sociedade civil não organizada. Por meio de uma forte presença na Rede Mundial de Computadores, fazendo uso de *web site* próprio (www.broadband.gov) e de contas em redes sociais (como o *Twitter*), a FCC

publicou mais de 130 matérias que angariaram mais de 1500 comentários, somada a sua presença no *Twitter* (terceira maior conta do Governo estadunidense, atrás, apenas, da Casa Branca e do Centro de Controle e Prevenção de Doenças) que conta com mais de 33 mil seguidores, canal por onde também ocorreram reportes sobre o *Nacional Broadband Plan*, por parte dos seguidores (ESTADOS UNIDOS, 2010).

O *National Broadband Plan* não apresenta qualquer dado ou informação adicional de como esses *feedbacks* dados por cidadãos através do *web site* e redes sociais teriam sido tratados, revelando apenas que esse nível de contato estabelecido foi considerado em suas análises (incluindo menção ao longo do prólogo do plano, ainda que superficial) (ESTADOS UNIDOS, 2010).

Nessa perspectiva, e após a análise dos diferentes *feedbacks* reportados tanto na política de banda larga brasileira quanto na estadunidense, fica patente que os Estados Unidos adotaram um sistema de *feedback* mais amplo do que o adotado no Brasil. A comunicação com um número bem maior de partes interessadas e a possibilidade de comunicação direta com os cidadãos estadunidenses, reportadas no texto-base do Plano, tornaram o diálogo mais amplo e promoveram alterações constatáveis no *National Broadband Plan*, reconhecidas pelos formuladores de políticas responsáveis pela proposta encaminhada ao Congresso Nacional (embora críticas a forma de *feedback*, adotada nos Estados Unidos, sejam feitas por alguns grupos de interesse, como veremos na seção seguinte, subseção Os Grupos de Interesse na Política de Banda Larga do Brasil e dos Estados Unidos).

Por outro lado, o *feedback* interno, no próprio aparato estatal, evidencia-se mais amadurecido no caso brasileiro do que no caso estadunidense. Ao passo que o Brasil constituiu um comitê com diferentes atores de governo operando a organização da política em vários níveis, nos Estados Unidos, a centralidade da ação da FCC (sempre em resposta às urgências indicadas apenas pelo Congresso Nacional) evoca uma maior necessidade de composição interministerial (ainda que essa tarefa mostre-se árdua, na administração de uma política setorial).

Possibilidades de trocas de informações com outros entes públicos (pouco esmiuçadas no *Nacional Broadband Plan*, mas bem detalhadas no Programa Nacional de Banda Larga brasileiro) reforçariam a política de banda larga dos Estados Unidos, enquanto no Brasil, maior protagonismo das entidades não governamentais e cidadãos maximizaria as potencialidades do *feedback* como

mecanismo de ‘termômetro institucional’ (BRASIL, 2010; BRASIL, 2009; ESTADOS UNIDOS, 2010; CUNHA, 2012).

Nessas condições, Brasil e Estados Unidos parecem ter muito que aprender dentro de suas diferentes realidades, um com outro, a partir deste mecanismo do fluxo do problema (*problem*) – e sua formatação – na esfera estatal.

4.3 O FLUXO DAS ALTERNATIVAS NO BRASIL E NOS ESTADOS UNIDOS

4.3.1 A Viabilidade Técnica na Política de Banda Larga do Brasil e dos Estados Unidos

Conforme apresentado no Capítulo 2, a viabilidade técnica trata-se de um mecanismo, dentro do fluxo das alternativas, descrito no modelo de Kingdon ([1984] 2014), pelo qual os formuladores de políticas públicas avaliam a pertinência no atendimento de um problema, por meio do grau de exequibilidade de uma ou várias soluções.

Numa análise sob a política de banda larga de uma nação, é primordial que se compreenda que a Internet não se trata de mero artefato tecnológico, mas de um sistema tecnológico complexo (ou grande sistema tecnológico) – construído a partir de variadas tecnologias, desenvolvido em tempos históricos diversos e que, no limite, coadunam-se para a composição da Rede Mundial de Computadores do nosso tempo (HUGUES, 2008; PIQUEIRA & OLIVEIRA, 2017).

Nesse enquadramento, a pluralidade de viabilidades técnicas associadas à massificação do acesso à informação, fazendo uso da Internet, dificulta qualquer investigação pormenorizada de cada possível desdobramento dos principais itens tratados no Programa Nacional de Banda Larga do Brasil e no *National Broadband Plan* dos Estados Unidos.

A opção, para este trabalho, foi a de dar destaque aos principais aspectos técnicos ligados aos Programas, problematizando, posteriormente, essas questões intrínsecas da viabilidade que, em muitos momentos, e conforme sublinhado por Kingdon ([1984] 2014) podem contribuir para a imersão ou emersão de uma solução diluída no caldo primordial de alternativas (*policy primeval soup*).

A seguir, dois quadros são apresentados em que a viabilidade técnica, localizada ao longo da composição da política de banda larga dos países, é destacada, suas referências são identificadas e as citações são organizadas tematicamente para cada país avaliado (Brasil e Estados Unidos). Na sequência, da apresentação dos quadros, problematizações complementares são realizadas a partir da análise comparada das políticas públicas, destacando, sem desconsiderar possíveis semelhanças, as diferenças encontradas entre uma e outra Política Nacional de Banda Larga.

QUADRO 7 – VIABILIDADE TÉCNICA DA POLÍTICA DE BANDA LARGA BRASILEIRA

VIABILIDADE TÉCNICA 1	REFERÊNCIA
1 – Rede Nacional	BRASIL, 2010
CITAÇÕES	
<p>“A instituição de uma Rede Nacional que fará uso das fibras ópticas sob domínio da União visa melhorar a infraestrutura para banda larga no Brasil e disseminar a oferta do serviço.</p> <p>A Rede Nacional terá como foco prioritário constituir uma rede corporativa federal nas capitais, atender a pontos de governo e de interesse público e ofertar capacidade em localidades sem prestadores de serviço de comunicação, com preço elevado ou baixa atratividade econômica, bem como em áreas de baixa renda nas regiões metropolitanas. A Rede será operada pela Telebrás e pretende atingir 4.278 municípios até 2014.” (BRASIL, 2010, p. 23)</p>	
VIABILIDADE TÉCNICA 2	REFERÊNCIA
2 – Cidades Digitais	BRASIL, 2010
CITAÇÕES	
<p>“[...] alguns municípios, e até mesmo estados, estão desenvolvendo projetos de cidades digitais e de interconexão de seus municípios. Em consonância com essas iniciativas, a União prevê financiamento para projetos em cidades digitais, custeando-se a implantação de infraestrutura de banda larga a fim de interligar os órgãos de governo locais, telecentros e acessos gratuitos disponíveis em praças ou locais públicos com sinal aberto. Para dar força e continuidade a essas iniciativas de cidades digitais, está prevista uma ação no Programa Nacional de Banda Larga a fim de disponibilizar linhas de financiamento para os municípios desenvolvedores de projetos dessa natureza. Pretende-se ainda desenvolver ações que contribuam para a ampliação e melhoria dos serviços de governo ao cidadão e gestão de TI, em diversas áreas, com ações de capacitação, qualificação e uso de software livre nas administrações públicas municipais.” (BRASIL, 2010, p. 37)</p> <p>“Integração e compartilhamento com o Programa de Cidades Digitais</p> <p>Viabilização da interconexão dos backhails com o Programa de Cidades Digitais conforme as alternativas: aumento de capacidade via PGMU [Plano Geral de Metas de Universalização] ou construção via rede do governo. Projeto de construção de backhaul para 100 cidades digitais ao longo do backbone da intranet do governo federal.” (BRASIL, 2010, p. 46)</p>	

FONTE: Elaborado pelo autor.

QUADRO 8 – VIABILIDADE TÉCNICA DA POLÍTICA DE BANDA LARGA ESTADUNIDENSE

VIABILIDADE TÉCNICA 1	REFERÊNCIA
1 – <i>Wireless Backhaul</i>	CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2010
CITAÇÕES	

“Wireless Backhaul

A maioria das comunicações móveis depende de infraestrutura fixa para retransmitir chamadas para redes sem fio. A infraestrutura que vincula as comunicações sem fio ao mundo com fio é geralmente chamada de backhaul. Nas situações em que a instalação de cabos de comunicação é impraticável, a infraestrutura sem fio fixa pode ser usada para fornecer o retorno necessário. As tecnologias de microondas, por exemplo, são usadas em várias aplicações para estender a cobertura a áreas não atendidas por fibra óptica ou outros fios.

O NBP previu que a importância do backhaul aumentará com a implementação das tecnologias 4G, à medida que o acesso móvel à Internet e outras redes com fio se torna cada vez mais predominante. A FCC, portanto, propôs tomar uma série de medidas processuais para aumentar a capacidade de tecnologias sem fio ponto a ponto.” (CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2010, p. 18)

FONTE: Elaborado pelo autor.

No caso brasileiro, a Rede Nacional e o Programa de Cidades Digitais representaram duas grandes ações de investimento em infraestrutura de telecomunicações no Brasil estando, ambas, contempladas no Programa Nacional de Banda Larga – em posição de destaque, sendo a Rede Nacional uma das quatro dimensões grifadas no Programa (BRASIL, 2010).

Conforme viabilidade técnica 1 – Rede Nacional, do Quadro 7 – Viabilidade Técnica da Política de Banda Larga Brasileira, a composição de um *backbone* nacional público dispondo dos *links* de fibra óptica de propriedade da União assumiu caráter de espinha dorsal do próprio Programa, que objetivava atuar em frentes de oferta em que o Mercado ainda não havia alcançado – por falta de interesse comercial (BRASIL, 2010).

O foco de atuação da Telebrás, na gerência desse *backbone* nacional, buscava reforçar o objetivo da atuação pública na oferta de serviços, para:

Constituir uma rede corporativa federal nas capitais, atender a pontos de governo e de interesse público e ofertar capacidade em localidades sem prestadores de serviço de comunicação, com preço elevado ou baixa atratividade econômica, bem como em áreas de baixa renda nas regiões metropolitanas (BRASIL, 2010, p 23).

Até 2014, a Telebrás deveria alcançar 4.278 municípios brasileiros com essa infraestrutura óptica, aumentando, também, sua capilaridade em escala e escopo através da inserção de dutos de fibra em todas as grandes obras nacionais – rodoviárias, ferroviárias, gasodutos, oleodutos, linhas de transmissão elétrica etc. A percepção de que maior parte do custo envolvido, na construção de redes de telecomunicações, impacta a etapa de instalação motivou o programa a não só unificar as malhas ópticas já existentes, mas também de investir para que, em obras

nacionais conduzidas pelo Governo Federal, essa dimensão (de passagem de dutos) estivesse devidamente contemplada, facilitando expansões futuras – necessárias e previstas no PNBL (BRASIL, 2010).

O estímulo para que essa prática fosse adotada em obras estaduais e municipais também consta no texto-base do PNBL, padronizando o uso da tecnologia DWDM (*Dense Wavelength Division Multiplexing*) e o uso de rádios de longo alcance – que embora o Programa não especifique rigorosamente, provavelmente são do tipo SDH, *Synchronous Digital Hierarchy*, por serem adotados como instalação física metálica e óptica nas principais operadoras brasileiras e por terem compatibilidade com o DWDM (BRASIL, 2010; VERMA & RAMAIYA, 2014).

A viabilidade econômica do projeto da Rede Nacional, atrelada à viabilidade técnica, foi orçada em R\$ 5,7 bilhões (como veremos na última seção deste fluxo, do Orçamento Envolvido na Política de Banda Larga do Brasil e dos Estados Unidos) dos quais R\$ 3,2 bilhões de capitalização pública, tendo três diferentes níveis: o primeiro, Nacional, dedicado à consolidação de um *backbone* nacional; o segundo, Regional, dedicado à consolidação de *backhauls* – com interligação dos órgãos públicos municipais por fibra óptica e; o terceiro, Local, dedicado à conexão final dos usuários através de infraestrutura de última milha.

Nessa terceira etapa, de conexão local, é que o PNBL dá centralidade às discussões sobre o Programa de Cidades Digitais (que operou em paralelo ao Programa Nacional de Banda Larga, contemplado no plano de metas desta Política) (BRASIL, 2010).

Conforme viabilidade técnica 2 – Cidades Digitais, do Quadro 7 – Viabilidade Técnica da Política de Banda Larga Brasileira, o Programa Nacional de Banda Larga traçou como meta a construção de *backhaul* em 100 cidades digitais ao longo do *backbone* da rede federal (Rede Nacional).

Para aclarar o entendimento, o *backbone* consiste em conexões nacionais de transmissão e transporte entre diferentes regiões – ou transnacionais/transcontinentais. O *backhaul*, por sua vez, é a capilarização de uma rede a partir da chegada de um *backbone* em determinada localidade. Como exemplo, infraestruturas de telecomunicações (*backbone*) interligam cidades como Florianópolis e Curitiba sendo que, nessas localidades, elas se ramificam entre diferentes bairros formando o *backhaul* de cada cidade (TEXAS INSTRUMENTS, 2013).

Nesse contexto, as Cidades Digitais operam entre os níveis dois e três do PNBL, provendo conexão entre o *backbone* e o *last mile* (ou última milha), viabilizando acesso a populações de baixa renda ou de regiões rurais, com conexão de alta velocidade, para cidadãos que não teriam condições financeiras para abarcar os custos de banda larga em suas residências, ou ainda que vivam em localidades com topografia acidentada e baixa densidade populacional, inviáveis (aos interesses de mercado) para um atendimento efetivo (BRASIL, 2010).

O Programa Nacional de Banda Larga Brasileiro previu investimento estatal – sob responsabilidade da Telebrás – para os níveis 1 e 2, supracitados, e para o nível 3 por meio de financiamentos diretos às Prefeituras e aos Governos Estaduais. Esse protagonismo da Telebrás e a necessidade de investimentos nos Municípios mais pobres e desconectados do País são apontados desde a primeira reunião sobre a temática, realizada por convocação do então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, quando as equipes apontaram para este caminho (de uso de uma empresa pública em parceria com a administração pública local) mantendo-se como córtex da política de banda larga dos anos seguintes, em alinhamento ao grifado por Kingdon ([1984], 2014) quanto à relevância do Presidente da República na condução de uma política pública, quando o mesmo opta em fazê-lo (BRASIL, 2010).

No caso estadunidense, mais do que uma preocupação direta com a ampliação do *backbone* daquele país, um dos mais extensos do Planeta – segundo dados apresentados pelo próprio *The National Broadband Plan* – a distribuição da conexão por meio do fortalecimento dos *backhauls*, incluindo os *wireless backhauls* (para atendimento das localidades onde a infraestrutura física óptica assume altos custos de instalação), recebe maior realce, em relação a outros padrões tecnológicos (ESTADOS UNIDOS, 2010).

Conforme viabilidade técnica 1 – *Wireless Backhaul*, do Quadro 8 – Viabilidade Técnica da Política de Banda Larga Estadunidense, além de no próprio *The National Broadband Plan* constar seção específica sobre o tema, com recomendações para diversos órgãos do Executivo Federal, o *Congressional Research Service* lançou, em 9 de julho de 2010 – contando com um especialista em políticas de ciência e tecnologia, três especialistas em políticas de telecomunicações e uma advogada legislativa – um relatório baseado no *National Broadband Plan* que discorre sobre a relevância dos *wireless backhauls* (*backhauls*

sem fio) para as localidades em que a tecnologia fixa é de difícil instalação (ESTADOS UNIDOS, 2010; CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2010).

O *National Broadband Plan* designa o *wireless backhaul* como grande alternativa para atendimento de localidades remotas e que seu uso aumentará, ano a ano, com a expansão de tecnologias microondas e 4G, na medida em que a mobilidade e flexibilidade das redes tornam-se valores cada vez mais predominantes. A FCC, antevendo essa conjuntura, discorre sobre uma série de medidas processuais e de recursos tecnológicos possíveis de serem adotados para aumentar a capacidade e uso de *links* sem fio ponto a ponto, demonstrando que parte considerável do seu *backbone* e *backhaul* físico já alcança os lugares possíveis de serem alcançados (a partir da viabilidade técnica e orçamentária preconizada) e que a próxima onda tecnológica de alongamento das fronteiras, rumo a regiões rurais desconectas e outras regiões inóspitas, será feita lançando mão dos recursos de rede sem fio – de *backhaul* e de *last mile* (ESTADOS UNIDOS, 2010; CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2010).

É imprescindível declarar que dado o caráter da FCC – de entidade do Governo estadunidense que opera em situação análoga a da ANATEL, no Brasil, como agência reguladora –, sua atuação no campo da execução de políticas públicas é mais restrita do que a atuação do Ministério das Comunicações (subordinada, diretamente, ao Presidente da República Federativa do Brasil), o que altera significativamente o conteúdo de uma e outra política (brasileira e estadunidense). O Programa Nacional de Banda Larga, com especificidades de execução de programas e projetos, tem metas expostas de forma mais declaratória, divergindo do tom dado ao *National Broadband Plan*, com estrutura que encaminha sugestões a diferentes órgãos do Governo Federal dos Estados Unidos (ESTADOS UNIDOS, 2010; BRASIL, 2010).

Nesse âmbito, muitos desdobramentos da fase de implementação do *National Broadband Plan* nem possuem menção no texto da política e, na própria distribuição dos recursos, alguns Departamentos do Governo dos Estados Unidos receberam orçamento para execução destinada à banda larga – da Lei Americana de Recuperação e Reinvestimento de 2009 – muito antes que a publicação oficial do *National Broadband Plan* acontecesse (como o Departamento Agrícola, que recebeu recursos bilionários para execução de políticas públicas antes que a FCC houvesse

composto a política nacional de banda larga para os próximos anos) (ESTADOS UNIDOS, 2009; ESTADOS UNIDOS, 2010).

Certamente, dado o caráter da FCC (de órgão consultivo) e a distribuição dos recursos antes mesmo que uma política pública de banda larga estivesse consolidada num estudo balizador da ação estatal, é possível engendrar, a esta altura da Pesquisa, que os debates sobre viabilidade técnica nos Estados Unidos, se realizados, deram-se em comunidades (*communities*) mais fragmentadas e especializadas do que no Brasil.

Algum nível de interpretação sobre o papel da Universidade na oferta de alternativas técnicas no fluxo considerado – por vários autores do MSF, incluindo Kingdon ([1984] 2014) – como um dos mais propícios para que atores externos ao processo político institucionalizado possam atuar, será examinado na última subseção deste capítulo. Contudo reconhecemos – já nesta subseção – que a atuação da Universidade na prospecção de alternativas (para o Estado) ligadas a sistemas tecnológicos complexos, como a Internet, demonstrou-se tímida, tanto no país do Sul quanto no país do Norte da América.

4.3.2 Os Valores Envolvidos na Política de Banda Larga do Brasil e dos Estados Unidos

Conforme apresentado no Capítulo 2, os valores envolvidos tratam-se de um mecanismo, dentro do fluxo das alternativas, descrito no modelo de Kingdon ([1984] 2014), pelo qual os formuladores de políticas públicas introduzem, na agenda governamental e posterior agenda decisória, parte das percepções e discursos hegemônicos detectados nas comunidades (*policy communities*), que se constituem a partir da sociedade civil organizada e não organizada, bem como dentro do próprio Estado (e que também possuem, portanto, seus próprios valores, que se cristalizam na política pública).

Quanto mais atores envolvidos na concepção de uma política, mais valores precisarão ser coadunados com objetivo de se pacificar uma solução capaz de atender às carências sublinhadas por uma problemática. Em muitos momentos, esses valores se demonstram claramente opostos, gerando uma disputa natural que colocará para fora da agenda aquela perspectiva que, politicamente, puder ser

menos defendida do que outra ou contar, para sua defesa, com ator menos expressivo e com menos exercício de poder na arena de disputas (KINGDON, [1984] 2014).

A seguir, dois quadros são apresentados em que os valores envolvidos, localizados ao longo da composição da política de banda larga dos países, são destacados, suas referências são identificadas e as citações são organizadas tematicamente para cada país avaliado (Brasil e Estados Unidos). Na sequência da apresentação dos quadros, problematizações complementares são realizadas a partir da análise comparada das políticas públicas, destacando, sem desconsiderar possíveis semelhanças, as diferenças encontradas entre uma e outra Política Nacional de Banda Larga.

QUADRO 9 – VALORES ENVOLVIDOS NA POLÍTICA DE BANDA LARGA BRASILEIRA

VALOR ENVOLVIDO 1	REFERÊNCIA
1 – Desigualdade no Acesso à Internet	BRASIL, 2010
CITAÇÕES	
<p>“A construção do caminho para superar o abismo social que divide a sociedade brasileira é o grande objetivo do Programa Nacional de Banda Larga. A inclusão social possui hoje uma nova e importante dimensão: a inclusão digital. A estratificação social e o acúmulo de riqueza cada vez se dão mais em função da capacidade de acessar, produzir e circular o conhecimento. A inclusão digital é uma questão de cidadania: um novo direito em si e um meio para assegurar outros direitos à população.” (BRASIL, 2010, p. 6)</p>	
VALOR ENVOLVIDO 2	REFERÊNCIA
2 – Atuação Pública versus Atuação Privada	REDE BRASIL ATUAL, 2010
CITAÇÕES	
<p>“Durante seu discurso no Congresso de Inovação e Informática na Gestão Pública (Conip) em São Paulo, o presidente da Telebrás por várias vezes dirigiu críticas às operadoras privadas. Inicialmente, as teles reclamavam que a estatal poderia promover uma concorrência desigual, levando à perda de receitas e até à falência de empresas menores. Agora, esclarecido que isso não ocorrerá, as corporações se queixam de que a Telebrás ficaria como única fornecedora de conexão aos edifícios governamentais, às escolas públicas e aos órgãos de saúde.</p> <p>‘O choro é livre. As operadoras sempre vão reclamar. Elas nunca andaram sem se queixar. Em todas as oportunidades que tivemos para negociar, acham ruim (...) Eles vão reclamando, mas vão cedendo. Daqui a pouco vão encontrar seu espaço no processo’, ironiza Santanna.</p> <p>Ele considera que a Telebrás, ao estimular a concorrência no setor, tira as operadoras da “zona de conforto”. O problema é que o setor privado, visando o lucro, esforçou-se por levar conexão de banda larga apenas aos mercados em que o retorno é garantido. Com isso, hoje há menos de 200 cidades brasileiras que têm concorrência no mercado de internet de alta velocidade, mais de duas mil têm apenas uma operadora e o restante, em torno de três mil, não têm o serviço.</p> <p>Net, Telefônica e Oi, as três maiores empresas, controlam 85% do fornecimento. ‘Foi só a Fênix bater as asas que os preços baixaram’, ironizou. ‘Não aconteceu nada ainda, mas estão baixando o preço’. A referência era o impacto que a estatal terá no mercado e a reação do setor privado, temendo algum tipo de concorrência.</p> <p>Atualmente, o Brasil tem uma das conexões de internet mais caras do mundo. Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) mostram que o gasto com banda larga toma 4,5% da renda per capita brasileira, contra 1,68% na Rússia e 0,5% entre as nações ricas. Isso em troca de um serviço</p>	

lento – 34% das conexões no país têm a velocidade de 256 kbps, o que não é sequer considerado banda larga.

‘Entrou no Brasil uma Argentina inteira de classe C que consome. E as operadoras não viram’, alfinetou Santanna sobre a melhoria de renda que possibilita que mais gente tenha acesso a esse tipo de serviço.

As críticas do presidente da Telebrás voltaram-se também a setores da imprensa. O alvo preferido durante a exposição de pouco menos de uma hora foi Ethevaldo Siqueira, colunista de O Estado de São Paulo que, depois de ser citado algumas vezes, decidiu retirar-se do evento com um sorriso amarelo. Nem mesmo a saída do articulista passou batido por Santanna: ‘Pena que o Ethevaldo já saiu. Porque ele é o primeiro a dizer que a Telebrás vai ser um cabide de empregos, um dinossauro. Vai ser uma empresa enxuta (...) Não será uma operadora, mas uma gestora do processo.’ (REDE BRASIL ATUAL, 2010)

VALOR ENVOLVIDO 3	REFERÊNCIA
3 – Imagem Global do Brasil quanto à Recepção de Grandes Eventos Esportivos	ÉPOCA, 2014 BRASIL, 2009

CITAÇÕES

“A Copa do Mundo de 2014 será o evento mais transmitido e visto da história da humanidade. Não apenas por causa dos 16 mil jornalistas de outros países trabalhando na cobertura. Ou porque a transmissão dos jogos pela TV chegará a 3,6 bilhões de pessoas. Nestas quatro semanas, os 600 mil turistas estrangeiros aguardados para a Copa criarão uma quantidade prodigiosa de vídeos, fotos e textos sobre o Brasil e os brasileiros. Compartilharão suas experiências e impressões com o resto do mundo por meio das mais diversas redes sociais na internet – experiências e impressões que moldarão lembranças e opiniões pelos próximos anos, talvez décadas. Os visitantes falarão bem do Brasil?” (ÉPOCA, 2014)

“O PNBL e os compromissos internacionais do Brasil no Âmbito Esportivo

Nesse contexto, o Brasil tem grandes desafios que se apresentam no futuro próximo:

- i) Os Jogos Mundiais Militares, em 2011;
- ii) A Copa das Confederações de Futebol, em 2013;
- iii) A Copa do Mundo de Futebol, em 2014;
- iv) Os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos, em 2016.

Já se pode afirmar que um dos maiores legados que a Copa do Mundo deixará para o Brasil será a infraestrutura de banda larga. A organização de um evento como a Copa do Mundo de Futebol, gera a mobilização de todos os brasileiros, que usarão redes de telecomunicações no período. Também é necessário considerar que um evento desse porte atrai 1 milhão de turistas estrangeiros e, conseqüentemente, 10 milhões de familiares e amigos desses turistas que desejarem se manter em contato e dependerão de uma boa infraestrutura. Adicionalmente, estima-se que a Copa do Mundo de Futebol contará com a presença de mais de 30 mil profissionais do mundo todo, sendo 15 mil deles da imprensa, e pode gerar até 100 mil empregos, com um impacto estimado no PIB de 0,3%.

Por essas razões, o PNBL poderá dar uma relevante contribuição para o esforço de realização dos grandes eventos, como a Copa do Mundo de Futebol em 2014 e os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, com o adequado investimento na infraestrutura de banda larga que estará disponível e alinhada tecnologicamente com o mundo. Portanto, nota-se que o Plano Nacional de Banda Larga deve contemplar uma fase específica para detalhamento dessas demandas.” (BRASIL, 2009, p. 173)

FONTE: Elaborado pelo autor.

QUADRO 10 – VALORES ENVOLVIDOS NA POLÍTICA DE BANDA LARGA ESTADUNIDENSE

VALOR ENVOLVIDO 1	REFERÊNCIA
1 – Desigualdade no Acesso à Internet	ESTADOS UNIDOS, 2010
CITAÇÕES	
“Embora a adoção da banda larga tenha crescido constantemente, ainda está longe de ser universal.	

Ela fica consideravelmente atrás de certos grupos demográficos, incluindo os pobres, os idosos, algumas minorias raciais e étnicas, aqueles que vivem em áreas rurais e pessoas com deficiência. Muitos desses americanos ainda estão lutando para ter sucesso. As taxas de desemprego são altas, serviços, como treinamento profissional, são difíceis de obter e as escolas são ruins.” (ESTADOS UNIDOS, 2010, p. 5)	
VALOR ENVOLVIDO 2	REFERÊNCIA
2 – Aumento da Oferta de Empregos	FCC, 2020
CITAÇÕES	
“O Plano Nacional de Banda Larga, lançado pela FCC em 17 de março de 2010, estabelece um roteiro para iniciativas para estimular o crescimento econômico, estimular a criação de empregos e aumentar as capacidades dos EUA em educação, saúde, segurança nacional e muito mais. O plano inclui seções com foco em oportunidades econômicas, educação, saúde, energia e meio ambiente, desempenho do governo, engajamento cívico e segurança pública.” (FCC, 2020)	
VALOR ENVOLVIDO 3	REFERÊNCIA
3 – Hegemonia Tecnológica dos Estados Unidos Relacionada à Internet	ESTADOS UNIDOS, 2010
CITAÇÕES	
“Devemos liderar o mundo em dois aspectos importantes: no uso da Internet e em desenvolvimento de novas aplicações que provêem as ferramentas que cada pessoa necessita para tirar o máximo benefício de sua própria vida.” (ESTADOS UNIDOS, 2010, p. 5)	

FONTE: Elaborado pelo autor.

No caso brasileiro, a desigualdade social – que afeta diretamente os níveis de acesso à Internet –, a atuação pública versus a atuação privada – numa disputa clara pelo fundo público, mas também ideológica (entre uma perspectiva pró-Mercado e uma perspectiva pró-Estado) – e a preocupação com a imagem do Brasil, como Estado-Nação, ante uma audiência global voltada para o País ao longo da realização de grandes eventos esportivos numa janela temporal relativamente curta (de dois anos entre uma Copa do Mundo de Futebol e uma Olimpíada) destacam-se como os principais valores envolvidos na concepção do Programa Nacional de Banda Larga, que já eram reportados, desde 2009, no Um Plano Nacional para Banda Larga (anteloquio da política que seria lançada, oficialmente, em 2010).

Conforme valor envolvido 1 – Desigualdade no Acesso à Internet, do Quadro 9 – Valores Envolvidos na Política de Banda Larga Brasileira, a dualidade brasileira, entre pessoas que desfrutam de acesso à Internet, em capitais e em bairros nobres das regiões metropolitanas, e entre pessoas completamente desconectadas, é constantemente tratada através da apresentação de indicadores (que apontam para a desigualdade abissal entre diferentes regiões do País) em distintas seções do texto-base, mas especialmente na apresentação do Programa (BRASIL, 2010).

O Programa Nacional de Banda Larga também alude ao futuro, sublinhando que o uso das TICs se tornará cada vez mais indispensável, a cada ciclo de novas produções tecnológicas e de atualização das plataformas, e as pessoas à margem

da sociedade da informação se tornarão ainda mais excluídas do processo, conformando um abismo social que perpassa a dimensão do acesso à Internet (BRASIL, 2010).

Contudo, a dialética contida nessas afirmações também abarca a percepção equivocada de que a ampla disposição dos recursos informacionais tem capacidade de dirimir desigualdades historicamente construídas, ao longo de séculos, que não condiz com as potencialidades das redes informacionais (limítrofes, como toda tecnologia, e condicionadas às configurações sociais dadas a elas). Essa percepção, com um alto grau de “otimismo tecnológico”, é também explorada, como símbolo, no Evento, Crise e Símbolo 6 (CHOLAKOV, 2000).

Parte substancial do debate promovido pelo Programa, através de seus indicadores, constata que o interesse das operadoras de telecomunicações, de direcionar seus atendimentos para as regiões e localidades que garantam maiores retornos financeiros aos investimentos necessários, diverge das políticas de universalização, problema que, no texto-base da política de banda larga brasileira, busca solução na ação estatal através de uma empresa pública, a Telebrás, na etapa de execução do PNBL (BRASIL, 2010).

Conforme valor envolvido 2 – Atuação Pública versus Atuação Privada, do Quadro 9 – Valores Envolvidos na Política de Banda Larga Brasileira, a revitalização da Telebrás se demonstrou um valor praticado no Programa Nacional de Banda Larga que diverge em muitos aspectos, das políticas de universalização adotadas, de alguma forma, ao longo dos Governos anteriores aos do Partido dos Trabalhadores (BRASIL, 2010; OBSERVATÓRIO DA IMPRENSA, 2009).

Esse debate, dos conflitos entre a iniciativa privada e o Estado na execução da política de banda larga, perpassa diversos mecanismos de diferentes fluxos (especialmente no Fluxo da Política). No entanto, nessa subseção específica, sobre os valores envolvidos na conformação de uma política pública, a disputa pelo fundo público será explorada dentro das perspectivas do intelectual Francisco de Oliveira (1998).

Francisco de Oliveira (1998) sustenta suas análises sobre a disputa pelo fundo público a partir de constatações feitas quanto à crise do Estado-Providência que acelerou, em cinco décadas, os processos de *welfare state* – em oposição às políticas anticíclicas keynesianas. Por síntese proposta nas palavras do próprio autor, essa nova dinâmica político-econômica se resume a:

[...] uma esfera pública onde, a partir de regras universais e pactadas, o fundo público, em suas diversas formas, passou a ser o pressuposto do financiamento da acumulação de capital, de um lado, e, de outro, do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais [políticas públicas sociais – comentário próprio] (OLIVEIRA, 1998, p. 8).

O autor nos insere num campo de observação que inspeciona influências externas (do setor financeiro e do mercado transnacional, por exemplo), mas que também diz respeito a uma disputa interna de recursos, que se dá na arena política local, das oligarquias regionais e dos interesses dessas oligarquias (alinhadas ou não aos interesses globais, dependendo das condições de resistência de determinados setores à força exercida de fora para dentro), e essa percepção é profundamente ligada à disputa pelo fundo público no caso da política de banda larga brasileira (OLIVEIRA, 1998).

No limite, as empresas privadas, insatisfeitas com a atuação da Telebrás em nichos de mercado que poderiam explorar – caso tivessem investimento massivo do Estado nas ações de mercado voltadas para regiões de baixo retorno financeiro –, compõem o cenário do enfrentamento recorrente não só na etapa de conformação da agenda decisória (em que fica claro, conforme indicado na subseção que trata do *Turnover* e também na que trata dos Grupos de Interesses), mas também nos conflitos seguintes, quando Rogério Santanna, Presidente da Telebrás ao longo da constituição do Programa Nacional de Banda Larga, indicaria que a política posta em curso no Governo Luiz Inácio Lula da Silva – de revitalização da Telebrás – estava sendo deixada de lado no Governo Dilma Rousseff para atender as expectativas das grandes operadoras de telecomunicações (VIOMUNDO, 2013).

Parte da pressão exercida pelas grandes operadoras para uma maior abertura de mercado, no setor, correlacionar-se-ia às demandas do Estado brasileiro de dar respostas rápidas às melhorias de infraestrutura necessárias antes que o Brasil sediasse os maiores eventos esportivos do mundo, entre 2014 e 2016.

Conforme valor envolvido 3 – Imagem Global do Brasil quanto à Recepção de Grandes Eventos Esportivos, do Quadro 9 – Valores Envolvidos na Política de Banda Larga Brasileira, a aproximação da Copa do Mundo de Futebol de 2014 e das Olimpíadas de 2016 ligaram o sinal amarelo, recobrando maior tempestividade do

Estado brasileiro nas tratativas indispensáveis para que o Brasil não ficasse abaixo das expectativas internacionais na recepção destes eventos.

Os Jogos Mundiais Militares, em 2011; A Copa das Confederações de Futebol, em 2013; A Copa do Mundo de Futebol, em 2014; e Os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos, em 2016; representavam a inserção do Brasil no cenário internacional, projetando o País como uma nação de vanguarda, em processo acelerado de desenvolvimento e de conquistas cada vez maiores de relevância e protagonismo no mercado global (ÉPOCA, 2014).

O documento Um Plano Nacional para Banda Larga coloca a infraestrutura de banda larga como um dos maiores legados do Brasil após a passagem dos eventos esportivos no território nacional (as Olimpíadas envolvendo uma cidade-sede, e a Copa do Mundo de futebol envolvendo 10 cidades-sede) (BRASIL, 2009).

Por seu turno, a preocupação com a capacidade do Brasil de superar as expectativas, é reportada no editorial da Revista Época, de 22 de junho de 2014, ao usar a Coreia do Sul como exemplo, ressaltando que a consolidação da imagem da nação oriental, em todo o Planeta, como um país eficiente e tecnologicamente desenvolvido se deu a partir da recepção dos Jogos Olímpicos de 1988 e da Copa do Mundo de Futebol de 2002 (em parceria com o Japão), ao passo que para a África do Sul, a Copa do Mundo de Futebol de 2010 teve efeito negativo, quando imprensa e sociedade civil começaram a questionar os altos custos envolvidos na recepção de eventos dessa magnitude e o baixo retorno posterior, mantendo grandes edifícios (como estádios de futebol) subutilizados (ÉPOCA, 2014).

Esses valores também atingiriam o Brasil durante e após a definição dos investimentos públicos na construção de estádios e infraestrutura, sendo que os recursos empenhados em tecnologias de comunicação (TV e Internet, especialmente) foram anunciados, em muitas oportunidades, como salvo conduto para aquilo que, tendo sido investido, manter-se-ia como legado do País após o encerramento dos megaeventos (ÉPOCA, 2014; BRASIL, 2009).

No caso estadunidense, a desigualdade social (que afeta diretamente os níveis de acesso à Internet), o aumento da oferta de empregos (nas múltiplas expectativas quanto ao crescimento econômico dos Estados Unidos, que vinha de um longo ciclo de recessão), e a hegemonia tecnológica do país ligada ao segmento de telecomunicações (que dava fortes indícios de perda significativa da liderança em

relação a outras economias desenvolvidas) destacam-se como os principais valores envolvidos na concepção do *National Broadband Plan*.

Conforme valor envolvido 1 – Desigualdade no Acesso à Internet, do Quadro 10 – Valores Envolvidos na Política de Banda Larga Estadunidense, os Estados Unidos apresentam em sua política de banda larga dimensões de exclusão que extrapolam os limites demarcados na política de banda larga do Brasil.

Enquanto, no caso brasileiro, as dimensões econômicas (de restrição orçamentária das populações mais pobres) são postas em evidência, no caso estadunidense, certos grupos demográficos, incluindo as populações mais pobres, mas também os idosos, algumas minorias raciais e étnicas, pessoas com deficiência e aquelas populações que vivem em áreas rurais, recebem destaque (também no posterior plano de metas) dando caráter mais inclusivo ao documento base da política (ESTADOS UNIDOS, 2010; BRASIL, 2010).

Associado às constatações que dizem respeito à desigualdade social em território estadunidense, o *National Broadband Plan* também sempre faz menções explícitas à expectativa de melhores oportunidades de vida e de que parcela significativa dos seus cidadãos ainda “estão lutando para ter sucesso”, numa perspectiva, de “otimismo tecnológico”, análoga à apresentada no caso brasileiro, ainda que maior parte dessa desigualdade não possa, simplesmente, ser solucionada por meio da massificação do acesso à Internet (CHOLAKOV, 2000; ESTADOS UNIDOS, 2010).

Conforme valor envolvido 2 – Aumento da Oferta de Empregos, do Quadro 10 – Valores Envolvidos na Política de Banda Larga Estadunidense, a preocupação com o aumento da empregabilidade nos Estados Unidos operou como mola propulsora de várias políticas públicas ligadas à *American Recovery and Reinvestment Act of 2009*.

O orçamento de quase US\$ 800 bilhões empenhados na *American Recovery and Reinvestment Act of 2009* para múltiplas ações estatais (incluindo o *National Broadband Plan*) destinavam US\$ 7,2 bilhões de investimentos em banda larga que em vários documentos oficiais associavam as expectativas de banda larga à maior geração de empregos diretos (no próprio setor de telecomunicações, a partir de novos projetos com investimento estatal), bem como de empregos indiretos e na melhoria das condições de acesso como ferramental capaz de reinserir

desempregados na nova era das tecnologias da informação (EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT, 2009; ESTADOS UNIDOS, 2010; ESTADOS UNIDOS, 2009).

A importância do emprego como valor a ser reconquistado para a sociedade estadunidense vinha recebendo atenção da mídia e dos candidatos à presidência dos Estados Unidos desde a campanha eleitoral que sagrou Barack Obama presidente daquela nação. Obama tratava do tema com abaulado entusiasmo indicando, já em seu período final como Senador e com o nome se consolidando para a corrida à Casa Branca, que a redenção necessária para a economia estadunidense passava pelo restabelecimento da plena oferta de empregos (REAL CLEAR POLITICS, 2008).

Esse valor, da necessidade de estímulo na geração de empregos em território estadunidense a partir de qualquer oportunidade possível, é bem grifado também no site da *Federal Communications Commission*, quando trata do *National Broadband Plan* e pelo próprio Presidente Obama em entrevistas dadas ao longo de sua Gestão.

Um pujante humor nacional, que clamava por mais oportunidades de trabalho, configurou, em muitos aspectos, várias das políticas desenhadas a partir do pacote de estímulos econômicos de 2009 (oficializados na Lei de Recuperação), e não se descarta que as percepções de Obama e sua equipe de campanha tenham colaborado para que o tema recebesse destaque na agenda federal após sua vitória. Em entrevista à Instituição Brookings, em 08 de dezembro de 2009, Obama relembra que:

Enquanto viajava pelo país durante a longa campanha, encontrava homens e mulheres com o peso não apenas de uma recessão cada vez mais profunda, mas também de anos - e até décadas - de crescentes tensões nas famílias da classe média. Mas agora o país estava passando por algo muito pior. Nosso produto interno bruto – a soma total de tudo o que nossa economia produz – caiu a taxas mais rápidas em um quarto de século. Cinco trilhões de dólares da riqueza doméstica dos americanos evaporaram em apenas 12 semanas, à medida que as ações, as pensões e os valores das casas despencavam. Estávamos perdendo uma média de 700.000 empregos por mês, equivalente à população do estado de Vermont. Isso aconteceu em dezembro, janeiro, fevereiro e março. O medo entre os economistas de todos os espectros políticos era que estávamos mergulhando rapidamente em direção a uma segunda Grande Depressão (AMERICAN RHETORIC, 2009).

A solução para um ciclo econômico tão descendente que viabilizasse, também, maiores taxas de emprego, viria em seguida, ao explanar sobre sua política de recuperação fiscal sustentada em três pilares, sendo que, reconhecidamente:

O último terço da Lei de Recuperação é de investimentos para colocar os americanos trabalhando no trabalho que os EUA precisam: dobrar nossa capacidade em energia renovável, como a eólica e a solar; informatizar registros médicos para economizar dinheiro e vidas; proporcionando o maior impulso à pesquisa médica da história; reformar salas de aula e laboratórios escolares; e modernizar estradas e ferrovias como parte do maior investimento em infraestrutura desde a criação do Sistema Interestadual de Rodovias, meio século atrás. (AMERICAN RHETORIC, 2009).

A todo o momento, em seu discurso, Obama dialoga sobre a relação entre emprego e investimento estatal, em valores que se tornariam marcas de sua política de recuperação da economia estadunidense, citando explicitamente, inclusive, a questão da banda larga como uma das políticas essenciais para uma ‘América’ mais moderna e de melhores condições de vida (AMERICAN RHETORIC, 2009).

Essa ‘América do Futuro’ aludida por Obama, naturalmente, tem incrustada valores, de hegemonia tecnológica, bastantes presentes tanto no *National Broadband Plan* como em outros documentos oficiais dos Estados Unidos, abordado ao longo da corrente Pesquisa.

Conforme valor envolvido 3 – Hegemonia Tecnológica dos Estados Unidos Relacionada à Internet, do Quadro 10 – Valores Envolvidos na Política de Banda Larga Estadunidense, muitas menções a respeito da ‘lustre’ liderança tecnológica do país da América do Norte, encarada como vocação, e a necessária atenção para que o país não se tornasse retardatário nas ações ligadas ao setor de telecomunicações (embora o próprio texto do *National Broadband Plan* indique a perda de posições entre as nações mais conectadas do Planeta) realçam valores que no Brasil, ao menos na análise dos documentos inspecionados, não fazem qualquer menção de mesma origem ou pretensão (ESTADOS UNIDOS, 2010; BRASIL, 2010).

Na inspeção do *National Broadband Plan*, a posição retardatária dos Estados Unidos em relação a outros países (em especial os orientais, mas também os europeus) é patente, e a nação já não lidera mais qualquer *ranking* dentre os países mais conectados ou mais inovadores no ramo das tecnologias da informação. No entanto, a todo o momento a capacidade de ‘liderança’ e de ‘hegemonia’ neste

setor é evocada como valor primordial para aquela nação, demonstrando que essa necessidade estratégica de liderança em nível global se constitui, também retoricamente, no texto-base de uma política pública como condição intrínseca da atividade inovativa empreendida nos Estados Unidos (ESTADOS UNIDOS, 2010).

Brasil e Estados Unidos apresentam uma preocupação sobre a desigualdade social – e o impacto dessa desigualdade no acesso à Internet – ainda que as realidades sejam bastante distintas, em que os brasileiros indisponham, em muitas regiões, de uma primeira conexão, ao passo que os estadunidenses, em parcela significativa de sua população, careçam de melhores taxas de transmissão e recepção do que da garantia de um primeiro acesso.

Fora esse ponto em comum, mas com reconhecidas características próprias, os outros valores encastoados, num ou noutro país, são absolutamente distintos, o que demonstra que até mesmo numa política pública de necessidades genéricas consonantes (de massificação do acesso à informação e de inclusão digital) as particularidades da composição do problema, do cenário político e das alternativas disponíveis são configuradas a partir de valores bastante específicos, que, em tempo algum, serão idênticas em diferentes nações do Planeta.

4.3.3 O Orçamento na Política de Banda Larga do Brasil e dos Estados Unidos

Conforme apresentado no Capítulo 2, o orçamento trata-se de um mecanismo, dentro do fluxo das alternativas, descrito no modelo de Kingdon ([1984] 2014), pelo qual os formuladores de políticas públicas avaliam se uma alternativa é capaz de contribuir para a chegada de um tema na agenda decisória.

A disponibilidade orçamentária prevista por um governo quando trata uma questão, interposta ao aparato estatal, é crucial para que uma política pública prospere. Restrições orçamentárias, por sua vez, podem barrar alternativas, consideradas inviáveis do ponto de vista contábil, impedindo que até mesmo as melhores soluções, para problemas apresentados, sejam postas em prática (KINGDON, [1984] 2014).

Contudo, o orçamento não é interpretado por todas as partes interessadas – na composição de uma política pública – da mesma forma. Para um mesmo caso, enquanto alguns atores podem avaliar que determinado orçamento é justo para o

objetivo traçado, outros podem julgar que o mesmo valor extrapola os limites de gastos e a atenção financeira que o Estado poderia dar a algum tema em específico (KINGDON, [1984] 2014).

A seguir, dois quadros são apresentados em que o orçamento, localizado ao longo da composição da política de banda larga dos países, é destacado, suas referências são identificadas e as citações são organizadas tematicamente para cada país avaliado (Brasil e Estados Unidos). Na sequência, da apresentação dos quadros, problematizações complementares são realizadas a partir da análise comparada das políticas públicas, destacando, sem desconsiderar possíveis semelhanças, as diferenças encontradas entre uma e outra Política Nacional de Banda Larga.

QUADRO 11 – ORÇAMENTO DA POLÍTICA DE BANDA LARGA BRASILEIRA

ORÇAMENTO 1	REFERÊNCIA
1 – Orçamento do Programa Nacional de Banda Larga	BRASIL, 2010 SENADO FEDERAL, 2014
CITAÇÕES	
<p>“Foram elaborados estudos de avaliação de viabilidade econômica do projeto para um período de 10 anos, com uma previsão de R\$ 5,7 bilhões de investimentos e R\$ 3,2 bilhões de capitalização pelo governo.” (BRASIL, 2010, p. 42)</p> <p>“A principal razão do desempenho abaixo do previsto pode ser imputada ao investimento insuficiente nos projetos executados pela Telebrás. O Plano Plurianual (PPA) de 2012 a 2015, instituído pela Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, prevê investimentos da ordem de R\$ 2,9 bilhões para o PNBL no período de 2012 a 2013. Já a programação das leis orçamentárias anuais nos mesmos anos prevê o investimento de apenas R\$ 314,7 milhões. Com o contingenciamento dos recursos, o valor se reduz para R\$ 267,9 milhões. A execução orçamentária, de fato, foi de R\$ 214,1 milhões, ou seja, apenas 7,4% da previsão do PPA.” (SENADO FEDERAL, 2014, p. 17)</p> <p>“Segundo estimativas do Ministério das Comunicações, a previsão de renúncia fiscal para os projetos já aprovados está compreendida no intervalo entre R\$ 800 milhões e R\$ 1 bilhão. O investimento total a ser realizado pelas prestadoras, referente a cerca de 500 projetos, ultrapassa a cifra de R\$ 5,5 bilhões. No entanto, com a promulgação da Lei nº 13.043, de 13 de novembro de 2014, que estende o prazo para envio dos projetos para análise do Ministério das Comunicações até 30 de junho de 2015, estima-se que novos investimentos alcancem o montante de R\$ 25 bilhões, equivalente a uma renúncia fiscal de R\$ 3,8 bilhões, ao longo de 3 anos.” (SENADO FEDERAL, 2014, p. 19)</p> <p>“Os investimentos realizados Telebrás enquadram-se na segunda medida recomendada pelo modelo anteriormente mencionado do Banco Mundial. As previsões iniciais de orçamento para a Telebrás correspondiam a investimentos da ordem de R\$ 3,7 bilhões. Mesmo insuficiente diante do quadro apresentado, sequer as previsões iniciais foram alcançadas. Estima-se que a execução orçamentária da Telebrás relacionada ao PNBL nos últimos quatro anos tenha sido em torno de R\$ 284 milhões, ou seja, 7,7% do planejado. Percebe-se, claramente, que o volume de recursos investidos pelo governo federal foi insuficiente para alcançar as metas do PNBL estabelecidas em 2010 para 2014.” (SENADO FEDERAL, 2014, p. 32)</p>	

FONTE: Elaborado pelo autor.

QUADRO 12 – ORÇAMENTO DA POLÍTICA DE BANDA LARGA ESTADUNIDENSE

ORÇAMENTO 1	REFERÊNCIA
1 – Orçamento do <i>National Broadband Plan</i>	CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE, 2009 H.R.1, 2009 UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, 2009 EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT, 2009
CITAÇÕES	
<p>“Título II - Agricultura, Nutrição e Desenvolvimento Rural. A CBO estima que o título II aumentaria os gastos do Departamento de Agricultura dos EUA (USDA) em US \$ 26,9 bilhões no período 2009-2019. Esse valor inclui:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estimam-se US \$ 20,0 bilhões, nos próximos cinco anos, para aumentar temporariamente o benefício máximo do Programa de Assistência Nutricional Suplementar (SNAP, anteriormente conhecido como programa Food Stamp); • US \$ 2,8 bilhões para expandir o serviço de Internet de banda larga nas áreas rurais; e • Cerca de US \$ 4 bilhões em programas para desenvolver comunidades rurais e melhorar a infraestrutura. [...] <p>[...] Título III - Comércio, Justiça e Ciência. O título III da divisão A seria adequado com gastos na casa de US \$ 14,2 bilhões para programas de ciência e justiça criminal, bem como iniciativas para expandir o uso comercial de tecnologia. Esse valor inclui:</p> <ul style="list-style-type: none"> • US \$ 3,0 bilhões em subsídios para melhorar o sistema de justiça criminal, • US \$ 3,0 bilhões em doações para financiar pesquisas científicas e tecnológicas, bem como 1,0 bilhão de dólares para censos e programas periódicos, • US \$ 2,8 bilhões em doações para ampliar os serviços de Internet em banda larga; • US \$ 1,0 bilhão para programas da Administração Nacional Oceânica e Atmosférica; • US \$ 1,0 bilhão para o programa Serviços de Policiamento Orientado à Comunidade; e • US \$ 2,4 bilhões para outras atividades.” (CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE, 2009, p. 4) <p>“ADMINISTRAÇÃO NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES E INFORMAÇÃO</p> <p>PROGRAMA DE OPORTUNIDADES DE TECNOLOGIA DE BANDA LARGA</p> <p>Para um montante referente ao "Programa de Oportunidades de Tecnologia em Banda Larga", US \$ 4.700.000.000: Prover, que o montante dos fundos previstos nesta rubrica não será inferior a US \$ 4.350.000.000, de acordo com a divisão B desta Lei, dos quais: não inferior a US \$ 200.000.000 disponíveis para doações competitivas para expandir a capacidade dos centros públicos de computadores, inclusive em faculdades comunitárias e bibliotecas públicas; pelo menos US \$ 250.000.000 estarão disponíveis para concessões competitivas para programas inovadores, a fim de incentivar a adoção sustentável do serviço de banda larga; e US \$ 10.000.000 serão transferidos para o Departamento de Comércio, Escritório do Inspetor-Geral para fins de auditorias e supervisão dos fundos fornecidos sob esta rubrica, e esses fundos permanecerão disponíveis até serem gastos: Prover, ainda, dos fundos fornecidos nesta rubrica, que até US \$ 350.000.000 poderão ser gastos de acordo com a Lei Pública 110-385 e para fins de desenvolvimento e manutenção de um mapa de inventário de banda larga, de acordo com a divisão B desta Lei: Prover ainda, o montante dos fundos fornecidos nesse cabeçalho, montantes considerados necessários e apropriados pelo Secretário de Comércio, em consulta com a Federal Communications Commission (FCC), podendo ser transferidos para a FCC para fins de desenvolvimento de um plano nacional de banda larga ou para a execução de outras responsabilidades da FCC de acordo com divisão B desta Lei, e somente se as Comissões</p>	

de Apropriações da Câmara e do Senado forem notificadas com pelo menos 15 dias de antecedência do pagamento de tais fundos: Prover, além disso, que não mais do que 3% dos fundos fornecidos nesta rubrica podem ser utilizados para custos administrativos, e esta limitação se aplica aos fundos que podem ser transferidos para a FCC.” (ESTADOS UNIDOS, 2009, p. 128)

“Promulgada em 17 de fevereiro de 2009, a Lei Americana de Recuperação e Reinvestimento (Lei de Recuperação) destinou US \$ 7,2 bilhões para estender o acesso à banda larga nos Estados Unidos. Dos US \$ 7,2 bilhões, US \$ 4,7 bilhões foram destinados à Administração Nacional de Telecomunicações e Informação (NTIA) do Departamento de Comércio (DOC) e US \$ 2,5 bilhões ao Serviço de Utilidades Rurais (USUS) do Departamento de Agricultura (USDA). Especificamente, a Lei de Recuperação autorizou a NTIA, em consulta com a FCC, a criar o Programa de Oportunidades de Tecnologia em Banda Larga (BTOP) para gerenciar doações competitivas a uma variedade de entidades para infraestrutura de banda larga, centros públicos de computadores e projetos inovadores para estimular a demanda e adoção de banda larga. Dos US \$ 4,7 bilhões, até US \$ 350 milhões estavam disponíveis de acordo com a Lei de Melhoria de Dados de Banda Larga e com o objetivo de desenvolver e manter um mapa nacional com a disponibilidade do serviço de banda larga, com alguns fundos disponíveis para transferência à FCC para o desenvolvimento de um plano nacional de banda larga para ajudar a garantir que todas as pessoas nos Estados Unidos tenham acesso à banda larga. Da mesma forma, a RUS estabeleceu o Programa de Iniciativas de Banda Larga (BIP) para conceder empréstimos e conceder doações e combinações de empréstimos para projetos de infraestrutura de banda larga em áreas rurais.” (UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, 2009, p. 2)

“A banda larga abrange quase todos os aspectos da economia dos EUA oferecendo, aos americanos, oportunidades sem precedentes de emprego, educação, assistência médica, empreendedorismo e participação cívica. Para milhões de americanos sem acesso adequado à banda larga, no entanto, a possibilidade de ficar para trás na economia baseada no conhecimento é real. Reconhecendo essa preocupação, a Lei Americana de Recuperação e Reinvestimento forneceu US \$ 7,2 bilhões para estimular o crescimento econômico e criar empregos, expandindo a implantação e adoção de serviços de banda larga. A Administração está anunciando o primeiro dos prêmios de banda larga da Lei de Recuperação.” (EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT, 2009, p. i)

FONTE: Elaborado pelo autor.

No caso brasileiro, enquanto o Programa Nacional de Banda Larga apresenta apenas uma breve estimativa dos custos globais do orçamento necessário para cumprimento das metas estabelecidas para a criação da Rede Nacional (uma rede de fibra óptica que cortaria o País e interligaria diversos órgãos públicos, tendo a Telebrás como empresa pública responsável), o Relatório de avaliação do Programa Nacional de Banda Larga (2014) detalha o orçamento estimado e executado, destacando que boa parte do não cumprimento das metas se deu em virtude de contingenciamentos e de não execução das rubricas estabelecidas no Plano Plurianual (PPA) de 2012 a 2015.

Conforme orçamento 1 – Orçamento do Programa Nacional de Banda Larga, do Quadro 11 – Orçamento da Política de Banda Larga Brasileira, o custo indicado apenas para a composição de um *backbone* de fibra óptica público, apontado na subseção do Programa intitulada de Rede Nacional, previa o investimento de R\$ 5,7 bilhões, sendo R\$ 3,2 bilhões de capitalização direta do Governo (BRASIL, 2010).

Essa é a única descrição orçamentária presente no documento, sendo que maior parte das problematizações a respeito das questões orçamentárias, feitas em texto-base oficial emitido pelo Estado brasileiro, seriam produzidas em 2013, a partir do Relatório de avaliação do Programa Nacional de Banda Larga do Senado Federal, por meio de inspeções realizadas pela Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (BRASIL, 2010; SENADO FEDERAL, 2014).

A avaliação evoca, dentre outros aspectos, o não cumprimento das metas orçamentárias previstas para revitalização da Telebrás, estabelecidas pela Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, que dava providências sobre a composição do Plano Plurianual (PPA) de 2012 a 2015. Esse Plano viria a ser negligenciado, sofrendo inúmeros contingenciamentos, tendo como ponto de partida, para o biênio 2012-2013, o aporte de R\$ 2,9 bilhões só para o Programa Nacional de Banda Larga, enquanto as leis orçamentárias anuais para o mesmo período indicavam investimentos da ordem de R\$ 314,7 milhões – redução drástica que representava pouco mais de um décimo do previsto no PPA. Por meio de novos contingenciamentos, o valor seria ainda mais reduzido (para a casa dos R\$ 267,9 milhões) e sua execução final daria conta de gastos de pouco mais de R\$ 214,1 milhões, 7,1% do estimado no Plano Plurianual (PPA) de 2012 a 2015 (BRASIL, 2010; SENADO FEDERAL, 2014).

Esses valores tão reduzidos demonstram-se ainda mais insuficientes quando estimativas relatadas pelo Senado Federal no texto-base da Avaliação do Programa declaram que o abismo informacional sofrido pelo Brasil necessitaria de investimentos que variavam (no período retratado nesta Dissertação) entre R\$ 300 bilhões e R\$600 bilhões. Numa janela temporal de uma a duas décadas, para o cumprimento das metas estabelecidas no Programa Nacional de Banda Larga, o Brasil precisaria aplicar ao menos R\$ 30 bilhões por ano para alcançar expectativas realistas de universalização do acesso. Os R\$ 214,1 milhões empenhados no biênio 2012-2013 representavam menos de 1% do montante de investimento anual ou menos de 0,1% do total considerado adequado às carências tecnológicas do País em uma década (SENADO FEDERAL, 2014).

Mesmo as cifras inexatas pronunciadas no Programa Nacional de Banda Larga (2010), de R\$ 5,7 bilhões para o *backbone* Telebrás, ou os R\$ 2,9 bilhões assinalados no Plano Plurianual (PPA) de 2012 a 2015, a serem gastos entre 2012 e 2013, não davam conta de mais do que 10% do valor global anual que deveria ser

gasto ou de 1% do valor global que deveria ser empenhado ao longo de uma década (SENADO FEDERAL, 2014).

Essas estimativas percentuais expostas nesta Pesquisa, tomando por base os dados ofertados pela avaliação da política pública produzida pelo Senado Federal, são pormenorizadas para dar, ao leitor, a ideia de quão distante dos investimentos necessários o Brasil estava na altura do lançamento da nova política de banda larga brasileira e quão inviável seria, para o Brasil, lançar mão desses valores tendo em vista que seu PIB anual para o período, de R\$ 4,143 trilhões, em comparação aos urgentes investimentos em banda larga, da ordem de R\$ 300 bilhões a R\$ 600 bilhões, resultariam num aporte direto, caso o Estado não contasse com participação da iniciativa privada, de 7,5% do PIB do Brasil em um ano (SENADO FEDERAL, 2014; G1, 2012).

O valor de mercado, global, das quatro maiores companhias de telecomunicações do Brasil, no período – também declarado no Relatório de avaliação do Programa Nacional de Banda Larga do Senado Federal –, variava de R\$ 100 bilhões a R\$ 140 bilhões, entre 2007 e 2014, clarificando que essas empresas, juntas, também tinham um capital de investimento reduzido em relação às urgências de investimentos heterogêneos, no Brasil, em diferentes regiões (SENADO FEDERAL, 2014).

Mesmo com essas associações manifestas, de restrições orçamentárias do setor público e privado na proporção das necessidades do Brasil, as entidades representativas do setor de telecomunicações informaram, aos membros da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado Federal, que as prestadoras de serviços investem mais do que R\$ 30 bilhões por ano (cifra balizadora adotada pelo Relatório do Senado Federal para que o Brasil superasse seu abismo informacional, dentre uma a duas décadas), embora esses aportes tomem por premissa os devidos retornos esperados pelos acionistas das companhias e a dedicação no atendimento de regiões de maior rentabilidade – em relação a outras (SENADO FEDERAL, 2014).

Por seu turno, a previsão de renúncias fiscais mencionadas pelo Relatório de avaliação do Programa Nacional de Banda Larga do Senado Federal foi de R\$ 800 milhões a R\$ 1 bilhão, sendo que as operadoras assumiram cerca de 500 projetos que totalizaram um investimento de R\$ 5,5 bilhões. Por conta de novas datas (estendidas até meados de 2015) para a aprovação de projetos da iniciativa

privada junto ao Ministério das Comunicações, as expectativas eram de investimentos na ordem – num ciclo de três anos de avaliação – de R\$ 25 bilhões, com uma renúncia fiscal projetada de R\$ 3,8 bilhões (SENADO FEDERAL, 2014).

Deslocando a discussão da esfera privada novamente para a pública, a Telebrás, empresa pública brasileira que o Programa Nacional de Banda Larga prometia revitalizar, a partir da promessa de investimentos programados de R\$ 3,7 bilhões, recebeu, ao longo de quatro anos estimados para a execução da política pública, pouco mais de R\$ 284 milhões, representando 7,7% do planejado para o quadriênio (SENADO FEDERAL, 2014).

Tal qual disposto nos parágrafos anteriores, e em consonância ao exposto pelos avaliadores de políticas públicas do Senado Federal, as projeções orçamentárias iniciais, programadas para serem executadas ao longo de quatro anos, não só se demonstravam subestimadas, levando em conta que não alcançavam nem 10% do valor anual e 1% do valor global (de uma década de investimentos), indispensáveis para uma promissora revitalização do sistema de telecomunicações brasileiro e de metas de universalização da banda larga efetivas, como também não foram cumpridas, empenhando valores muito inferiores aos projetados, que derrubaram os investimentos para próximo de 0,1% do aludido como necessário no Relatório de avaliação do Programa Nacional de Banda Larga (SENADO FEDERAL, 2014).

É importante frisar que ainda que consideremos o Relatório de avaliação do Programa Nacional de Banda Larga (2014) um documento oficial do Estado brasileiro e, portanto, balizador das tomadas de decisão e possível instrumento de *feedback* para futuras políticas do setor postas em curso, praticamente nenhuma referência quanto aos dados reportados no documento é declarada, interessando, neste contexto, observar o que os avaliadores de políticas públicas no Brasil detinham de informações e conhecimento para análise do planejado versus executado, sem, contudo, realizar uma arguição a respeito da confiabilidade de todos os dados evocados no supracitado documento. Todas as afirmações e correlações produzidas, nesta subseção, estão alicerçadas nas perspectivas apontadas pelos formuladores e avaliadores das políticas públicas que, no limite, representam os atores mais relevantes dentro da composição da agenda decisória e que, portanto, deseja-se focalizar, na corrente Investigação.

No caso estadunidense, enquanto o *Congressional Budget Office* apresenta uma estimativa orçamentária – em 26 de janeiro de 2009 – e a Lei Americana de Recuperação e Reinvestimento de 2009 declara um pacote de investimentos para banda larga nos Estados Unidos – em 17 de fevereiro de 2009 –; o *United States Government Accountability Office* apresenta dados consolidados dos aportes encaminhados para cada ente do Governo Federal – em novembro de 2009 – e o *Executive Office of the President* aponta para os investimentos somados (de diferentes rubricas da Lei de Reinvestimento) num primeiro ato de execução do Governo Federal – em dezembro de 2009.

Conforme orçamento 1 – Orçamento do *National Broadband Plan*, do Quadro 12 – Orçamento da Política de Banda Larga Estadunidense, o Plano desenhado pela FCC teria seu orçamento estabelecido na Lei Americana de Recuperação e Reinvestimento de 2009, que injetou, na economia dos Estados Unidos, quase US\$ 800 bilhões nas mais variadas áreas, incluindo as de infraestrutura (como a banda larga) (ESTADOS UNIDOS, 2009).

Antes da aprovação da Lei Americana de Recuperação e Reinvestimento de 2009, o *Congressional Budget Office* recomendou, ao Congresso dos Estados Unidos, uma estimativa orçamentária que previa aplicação de US\$ 2,8 bilhões na expansão de banda larga em áreas rurais – através do Departamento de Agricultura – e outros US\$ 2,8 bilhões para ampliar os serviços de Internet em banda larga – através do Departamento do Comércio (CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE, 2009).

Menos de um mês depois, o Congresso dos Estados Unidos aprovaria a Lei Americana de Recuperação e Reinvestimento de 2009, destinando, apenas ao Programa de Oportunidades de Tecnologia em Banda Larga, US\$ 4,7 bilhões – sendo que os gastos não poderiam ser inferiores, em execução, a US\$ 4,35 bilhões – com obrigatoriedade de atendimento de US\$ 200 milhões para expandir a capacidade dos centros públicos de computadores, ao menos US\$ 250 milhões para concessões competitivas a programas inovadores, US\$ 10 milhões para auditorias e supervisão de gastos da referida rubrica (recurso ligado ao Escritório do Inspetor-Geral do Departamento do Comércio dos Estados Unidos) e US\$ 350 milhões, a serem gastos com o desenvolvimento e manutenção de um mapa de inventário de banda larga e também como recurso a ser transferido para a FCC, tendo, por

finalidade, o desenvolvimento de um plano nacional de banda larga (ESTADOS UNIDOS, 2009).

Esse escrutínio da Lei Americana de Recuperação e Reinvestimento de 2009 permite avaliar que, dentro de um espectro de investimentos diretos da ordem de US\$ 7,2 bilhões para projetos ligados a banda larga, a parcela destinada à Administração Nacional de Telecomunicações e Informação (NTIA), por meio do Departamento do Comércio, somava US\$ 350 milhões, pouco menos de 5% do valor global destinado pelo Congresso dos Estados Unidos para investimentos diretos em banda larga (ESTADOS UNIDOS, 2009).

Conforme elucidado ao longo deste capítulo, ainda que a *Federal Communications Commission* (FCC) não seja um órgão executor e, portanto, apenas indique providências aos entes do Estado estadunidense, de partida, o valor destinado para relativo controle da FCC, em parceria com o NTIA, é bastante inferior ao montante global destinado, pela Lei de Recuperação, à temática da banda larga.

A Lei de Recuperação também previa que no máximo 3% dos valores globais destinados ao Departamento do Comércio (em torno de US\$ 14 milhões dos US\$ 4,7 bilhões) poderiam ser alocados para custos administrativos – podendo, também, ser enviados à FCC (ESTADOS UNIDOS, 2009).

Após a etapa legislativa de definição do orçamento, em novembro de 2009 (quase nove meses após a aprovação da Lei de Reinvestimento), o *United States Government Accountability Office* divulgou um relatório intitulado *Recovery Act - Agencies Are Addressing Broadband - Program Challenges, but Actions Are Needed to Improve Implementation* (Lei de Recuperação – As Agências estão Abordando a Banda Larga – Desafios do Programa e Ações Necessárias para Melhorar a Implementação) donde é exposto o cumprimento da Lei de Reinvestimento com envio de US\$ 4,7 bilhões destinados à Administração Nacional de Telecomunicações e Informação (NTIA) do Departamento de Comércio (DOC) e US\$ 2,5 bilhões ao Serviço de Utilidades Rurais (USUS) do Departamento de Agricultura (USDA) (UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, 2009).

Essa etapa documentada pelo *United States Government Accountability Office* confirma que as rubricas decretadas na Lei de Recuperação foram cumpridas à risca, através do envio dos recursos aos destinatários apontados pelo Congresso. Todavia, o percentual dessa fatia de recursos destinado à FCC, embora balizado

pela Lei de Recuperação, não é declarado em quaisquer dos documentos inspecionados nesta Dissertação (sendo, de acordo com o exposto até aqui, cifra pouco expressiva em relação ao montante global, tendo em vista o caráter institucional da FCC, de agência reguladora e não de órgão executor de políticas públicas).

Como último dado curatelado em documentos oficiais dos Estados Unidos, a partir de um órgão executor, o *Executive Office of The President* anuncia o primeiro ato executivo ligado à temática da banda larga, fundamentado na Lei de Recuperação de 2009, que, embora não detalhe um plano de ações, confirma o empenho de US\$ 7,2 bilhões em investimentos diretos em banda larga – não obrigatoriamente ligados ao *National Broadband Plan*, ainda que muitas dimensões da cobertura de banda larga rural etc., que estavam sob a tutela do Departamento de Agricultura, sejam evocadas (EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT, 2009).

A principal diferença entre as informações orçamentárias computadas pelos Estados brasileiro e estadunidense consiste na execução (nos Estados Unidos, de todos os valores previstos na Lei de Recuperação e no Brasil, com drásticos contingenciamentos, reduzindo em muitos dígitos a quantidade de recursos alocados) e na projeção de recurso máximo necessário para a universalização – indicadas, no Brasil (pelo Relatório de avaliação do Programa Nacional de Banda Larga, ainda que sem executar nem 0,1% do necessário ou 10% do planejado) e que não são indicadas para os Estados Unidos (sendo que nenhum dos documentos apresenta os ideais investimentos para universalização naquele país e também não confirmam se os recursos aportados ao *National Broadband Plan*, pela Lei de Recuperação, seriam suficientes para concretizar as metas audaciosas do Programa).

4.4 O FLUXO DA POLÍTICA NO BRASIL E NOS ESTADOS UNIDOS

4.4.1 O Humor Nacional na Política de Banda Larga do Brasil e dos Estados Unidos

Conforme apresentado no Capítulo 2, o humor nacional trata-se de um mecanismo, dentro do fluxo da política, descrito no modelo de Kingdon ([1984] 2014), pelo qual os formuladores de políticas públicas percebem um ambiente

favorável (ou não) para a discussão sobre determinado tema que possa assumir protagonismo na agenda governamental e posterior agenda decisória.

Os formuladores de políticas públicas (como as de telecomunicações), em suas atividades cotidianas, relacionam-se com outros agentes políticos (de Estado ou de Governo), com empresários, imprensa, sociedade civil organizada e demais atores e, dentro das possibilidades de atuação na arena pública, acompanham o humor nacional e as direções que esse mecanismo vai dando ao longo do tempo (KINGDON, [1984] 2014).

Embora documentos oficiais possam aludir a algum aspecto do humor nacional (como veremos ao longo desta subseção) – ainda que a polidez do corpo de leis ou textos-base de políticas públicas dificulte a elucidação de elementos, que não se apresentam de forma explícita –, a imprensa exerce papel significativo, ao reportar diferentes perspectivas sobre um mesmo problema, dando maior ou menor destaque a alguma temática – sem ignorar que a imprensa, como ator relevante, controla suas próprias pautas, os interesses advindos de determinadas produções investigativas e que, portanto, não é neutra em sua atuação (KINGDON, [1984] 2014).

Sob essa égide, a análise do humor nacional nas políticas de banda larga, do Brasil e dos Estados Unidos, que culminaram em planos nacionais de banda larga, será alicerçada, em sua maior parte, nas evidências apresentadas por organismos de imprensa dos supracitados países, em busca de aspectos políticos cobertos por jornais e revistas de circulação nacional.

A seguir, dois quadros são apresentados em que o humor nacional, localizado ao longo da composição da política de banda larga dos países, é destacado, suas referências são identificadas e as citações são organizadas tematicamente para cada nação avaliada (Brasil e Estados Unidos). Na sequência, da apresentação dos quadros, problematizações complementares são realizadas a partir da análise comparada das políticas públicas, destacando, sem desconsiderar possíveis semelhanças, as diferenças encontradas entre uma e outra Política Nacional de Banda Larga.

QUADRO 13 – HUMOR NACIONAL DA POLÍTICA DE BANDA LARGA BRASILEIRA

HUMOR NACIONAL 1	REFERÊNCIA
------------------	------------

1 – Os debates sobre a adesão de estratégias público-privadas para a massificação do acesso à banda larga no Brasil	MATTOS & CHAGAS, 2008
CITAÇÕES	
<p>“Os dados referentes ao Brasil, em especial, demonstram que a expansão da oferta de TICs e do número de acessos à internet, deixados pelos movimentos “naturais” das “forças de mercado” (LOPES, 2007) e, portanto, à mercê das estratégias das grandes empresas pertencentes aos monopólios informacionais, não serão suficientes para de fato promover uma significativa redução do fosso digital existente no país; ademais, não serão suficientes para promover uma melhoria da desigualdade social a partir de um eventual êxito no processo de expansão do número de “infoexcluídos” e de uma eventual melhoria dos indicadores de desigualdade às TICs”. (MATTOS & CHAGAS, 2008, p. 82)</p>	
HUMOR NACIONAL 2	REFERÊNCIA
2 – As preocupações com a infraestrutura de telecomunicações para recepção da Copa do Mundo de Futebol no Brasil, em 2014, e para os Jogos Olímpicos no Rio de Janeiro, em 2016	OBSERVATÓRIO DA IMPRENSA, 2009 UOL, 2010b
CITAÇÕES	
<p>“O Ministério das Comunicações apresentou na terça-feira (24/11) a sua proposta para um Plano Nacional de Banda Larga. [...]”</p> <p>[...] O Minicom parte do diagnóstico de que a banda larga no Brasil não vai bem e, mantidas as condições atuais, não atingirá índices razoáveis de penetração até 2014, ano para o qual as metas estão projetadas. O Brasil, segundo o Minicom, precisa atingir 90 Milhões de acessos até o ano da Copa do Mundo para que o país tenha índices comparáveis ao de países similares.” (OBSERVATÓRIO DA IMPRENSA, 2009)</p> <p>“O atual cenário da Banda Larga móvel no Brasil não conseguiria atender a demanda de um evento como a Copa do Mundo de 2014. Uma pesquisa feita pela consultoria Teleco em parceria com a Huawei Technology apontou deficiências de velocidade oferecida, na latência e na visualização de vídeos nas 12 cidades que receberão os jogos da Copa. O estudo foi apresentado nesta terça-feira (26) na Futurecom, evento de telecomunicações e tecnologia da informação, realizado na cidade de São Paulo.” (UOL, 2010b)</p>	
HUMOR NACIONAL 3	REFERÊNCIA
3 – A possibilidade de um “caladão” das telecomunicações no Brasil	ESTADÃO, 2009 UOL, 2009
CITAÇÕES	
<p>“O presidente da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), Ronaldo Sardenberg, informou ontem que o órgão regulador criou uma comissão técnica para analisar alertas feitos na mídia de que possa ocorrer um “caladão” nas telecomunicações. O grupo técnico fará um levantamento para verificar se os investimentos feitos pelas empresas de telecomunicações estão acompanhando o crescimento da demanda. “É uma coisa que tem me preocupado muito”, afirmou Sardenberg, na abertura de seminário sobre investimentos. “Depois do exemplo na área elétrica, não podemos ficar parados.” Mais tarde, porém, o presidente da Anatel disse não existir fundamento para essas denúncias. Ele reconheceu que pode haver problemas pontuais em locais de grande concentração de demanda, mas negou a possibilidade de falha generalizada.” (ESTADÃO, 2009)</p> <p>“O presidente da Associação Brasileira das Concessionárias de Telefone Fixo Comutado (Abrafix), José Fernandes Pauletti, descartou hoje qualquer possibilidade de que haja um “caladão” no sistema de telecomunicações do País. “Não há a menor hipótese”, afirmou Pauletti, durante o 20º Encontro Telesíntese, que discute investimentos e competição no setor de telecomunicações.” (UOL, 2009)</p>	

FONTE: Elaborado pelo autor.

QUADRO 14 – HUMOR NACIONAL DA POLÍTICA DE BANDA LARGA ESTADUNIDENSE

HUMOR NACIONAL 1	REFERÊNCIA
1 – Posição retardatária dos Estados Unidos no domínio tecnológico dos recursos de banda larga e de tecnologias da informação e comunicação, em	THE NEW YORK

relação a outras economias desenvolvidas	TIMES, 2008 DIGITAL TRENDS, 2009
CITAÇÕES	
<p>“Ao ressuscitar as economias européias, o Plano Marshall foi um avanço sobre retornos ainda maiores em termos de compra de produtos americanos. Por enquanto, no entanto, à medida que o dólar cai, nossa base de produção diminui e os americanos perdem o controle dos ativos para fundos estrangeiros mais ricos, nossa educação científica, acesso à banda larga, assistência médica, segurança e uma série de outros padrões estão caindo nos rankings globais. Dados nossos déficits e impasse político, a única solução é canalizar a liquidez global, principalmente asiática, para nossa própria infraestrutura pública, criando empregos e plataformas de tecnologia que possam manter a inovação americana à frente. A globalização não pede desculpas a ninguém; devemos permanecer em cima disso ou nos tornar sua vítima.” (THE NEW YORK TIMES, 2008)</p> <p>“Hoje, a América não está nem perto do topo no que diz respeito à velocidade da banda larga na Internet. Os números diferem de uma pesquisa para outra, mas o consenso geral é que estamos no meio do grupo, muito atrás de países como Coréia do Sul, Japão e regiões como a Europa. É claro que esse é apenas mais um motivo pelo qual os japoneses podem assistir TV em seus telefones celulares - eles vivem em uma terra onde as velocidades de banda larga permitem.</p> <p>Também caímos entre os dez primeiros no que diz respeito à penetração de banda larga. A Brookings Institution, uma empresa de pesquisa independente, sem fins lucrativos, sediada em Washington DC, diz que os EUA não ocupam mais que o décimo quinto lugar entre os países industrializados. E uma pesquisa da Strategy Analytics diz que os EUA estão na vigésima posição no uso doméstico de banda larga.” (DIGITAL TRENDS, 2009)</p>	
HUMOR NACIONAL 2	REFERÊNCIA
2 – Adoção de políticas anticíclicas geradoras de emprego	<p>THE NEW YORK TIMES, 2009</p> <p>REAL CLEAR POLITICS, 2008</p> <p>EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT, 2009</p>
CITAÇÕES	
<p>“Embora as perdas de empregos tenham acelerado no mês passado, os Estados Unidos ainda não chegaram ao fundo do poço.</p> <p>Em um relatório sombrio na sexta-feira, o Departamento do Trabalho disse que quase 600.000 empregos desapareceram em janeiro e que um total de 3,6 milhões de empregos foram perdidos desde o início da recessão em dezembro de 2007. A taxa de desemprego, entretanto, subiu para 7,6%, de 7,2% um mês antes.</p> <p>Perdendo mais de meio milhão de empregos em cada um dos últimos três meses, o país está preso em um turbilhão de queda na demanda dos consumidores, aumento do desemprego e uma profunda crise no sistema bancário.” (THE NEW YORK TIMES, 2009)</p> <p>“Para criar novos empregos, investirei na reconstrução de nossa infraestrutura em ruínas - nossas estradas, escolas e pontes. Reconstruiremos nossa rede elétrica desatualizada e construiremos novas linhas de banda larga para conectar a América.” (REAL CLEAR POLITICS, 2008)</p> <p>“[...] a Lei Americana de Recuperação e Reinvestimento forneceu US \$ 7,2 bilhões para estimular o crescimento da economia e criação de empregos, expandindo a implantação e adoção de serviços de banda larga.” (EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT, 2009, p. i)</p>	

FONTE: Elaborado pelo autor.

No caso brasileiro, os debates sobre a mitigação das desigualdades regionais e sociais assumiram protagonismo, em especial na imprensa brasileira, a partir da identificação de que o alto crescimento do acesso (que bateu recordes ao

longo de 2008, principalmente em conexão banda larga móvel, após os leilões para o uso das faixas de frequência alocadas para a tecnologia 3G) não simbolizava que a população mais pobre e as regiões mais distantes dos grandes centros urbanos estavam participando deste processo de expansão com a mesma celeridade (UOL, 2010b; MATTOS & CHAGAS, 2008).

Conforme humor nacional 1 – Os debates sobre a adesão de estratégias público-privadas de massificação do acesso à banda larga no Brasil, do Quadro 13 – Humor Nacional da Política de Banda Larga Brasileira, Mattos & Chagas (2008) problematizam a ação do mercado na expansão do acesso à Internet, após o ciclo de privatização do Brasil, e a construção do discurso de que a abertura de mercado e a ausência do Estado (dedicado apenas à tarefa da regulação) garantiriam massificação das TICs por todos os rincões do País.

Lopes (2007) demonstra ceticismo nas estratégias de mercado dos grandes *players* monopolistas/oligopolistas, dos setores de telecomunicações e das tecnologias da informação e comunicação, para ampliação da cobertura de banda larga; indicando, em concordância ao exposto por Mattos & Chagas (2008), que as desigualdades sociais advindas da infoexclusão não serão solucionadas por esses entes de ação privada.

Na esteira dos acontecimentos, é perceptível que essa questão, entre maior ou menor participação do Estado na condução de ações que acelerassem o processo de inclusão digital – nos lugares onde o Mercado não demonstra interesses de atendimento, em virtude da baixa renda da população (que não poderia pagar pelos serviços) ou pelo alto custo de passagem de infraestrutura – dominou parte do noticiário da imprensa nacional (quando dedicada a este tema) demonstrando desalinhamento entre os horizontes do Presidente Lula e do Ministro das Comunicações, Senador Hélio Costa – PMDB (OBSERVATÓRIO DA IMPRENSA, 2009).

Essa fissão fica mais clara quando a imprensa brasileira, cobrindo a reunião interministerial realizada no final de 2009, retrata a surpresa do então Ministro Hélio Costa (defensor da indução, por parte do Estado, da difusão do acesso à banda larga por meio de empresas privadas) à solicitação, do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, de que o Ministério das Comunicações avaliasse o custo, para o Estado brasileiro, de ações de inclusão digital, fazendo uso da Telebrás, para atendimento de usuários de última milha (OBSERVATÓRIO DA IMPRENSA, 2009).

Parte central dessa divergência de perspectivas se solucionaria com o *turnover* ocorrido em 2010 (com a substituição de Hélio Costa por um Ministro Interino) e com a pressão exercida – por dois dos maiores eventos esportivos do mundo (sediados, no Brasil, em 2014 e 2016) – que exigiria do Estado significativa tempestividade que não poderia aguardar por articulações com empresas privadas, pois apontavam para riscos no não cumprimento de prazos para a execução da Copa do Mundo de Futebol, de 2014, e das Olimpíadas do Rio de Janeiro, em 2016.

Conforme humor nacional 2 – As preocupações com a infraestrutura de telecomunicações para recepção da Copa do Mundo de Futebol no Brasil, em 2014, e para os Jogos Olímpicos no Rio de Janeiro, em 2016, do Quadro 13 – Humor Nacional da Política de Banda Larga Brasileira, os dois eventos esportivos, de relevância global, colocaram a infraestrutura de telecomunicações no centro de debates sobre a capacidade que o País teria para levar adiante os projetos necessários ao atendimento dos requisitos mínimos de cobertura e banda exigidos por entes internacionais (OBSERVATÓRIO DA IMPRENSA, 2009; UOL, 2010b).

Entre 2008 e 2010 – após a definição, em 2007, de que a Copa do Mundo de Futebol de 2014 ocorreria no Brasil e em meio à definição da cidade-sede das Olimpíadas de 2016, confirmada em 2009 – a imprensa cobriria, exaustivamente, que a infraestrutura brasileira não estava preparada para receber eventos dessa magnitude, incluindo a infraestrutura de banda larga (OBSERVATÓRIO DA IMPRENSA, 2009; UOL, 2010b).

Ações estatais foram priorizadas, para garantir as exigências já firmadas pelo Brasil com organismos esportivos internacionais, incluindo o Um Plano Nacional para Banda Larga (2009) e o Programa Nacional de Banda Larga (2010). Em consonância, o Ministro das Comunicações à época, Senador Hélio Costa, em entrevistas, sempre indicava os dois eventos como norteadores de vários aspectos das políticas que estavam sendo desenhadas para o Brasil (OBSERVATÓRIO DA IMPRENSA, 2009).

Essas preocupações, de futura incapacidade do Brasil para recepção da Copa do Mundo de Futebol e dos Jogos Olímpicos, reverberavam, na imprensa brasileira, ao mesmo tempo em que se propagava, na mídia, a possibilidade de um apagão das telecomunicações, nominado de “caladão”.

Conforme humor nacional 3 – A possibilidade de um “caladão” das telecomunicações no Brasil, do Quadro 13 – Humor Nacional da Política de Banda

Larga Brasileira, matérias noticiadas pela imprensa, no final de 2009, alardeavam que as condições de infraestrutura telemática do País estavam defasadas e que os sucessivos aumentos de usuários ao longo de 2008 poderiam colapsar o sistema (ESTADÃO, 2009; UOL, 2009; G1, 2009; CORREIO DO BRASIL, 2009).

Após a crise do apagão da energia, sofrido em novembro de 2009 e noticiado por todos os grandes veículos de mídia do Brasil, preocupações quanto ao estado e à capacidade de sistemas complexos de infraestrutura ganharam a atenção de órgãos de imprensa e arrastaram o então Presidente da Anatel, Ronaldo Sardemberg, para o centro de uma possível crise, de mesmas proporções, no setor de telecomunicações (ESTADÃO, 2009; UOL, 2009; G1, 2009; CORREIO DO BRASIL, 2009).

A resposta da Anatel viria em seguida, ao compor uma comissão para avaliar a situação das redes de comunicações do País, de atuação imediata e preventiva, pensando não só nos potenciais gargalos daquele momento, mas também daqueles gargalos que poderiam surgir com o crescimento da demanda de conexões quando a Copa do Mundo de 2014 estivesse em curso no Brasil (CORREIO DO BRASIL, 2009).

Após esse primeiro alarde, a Associação Brasileira das Concessionárias de Telefone Fixo Comutado, na figura de seu Presidente, José Fernandes Pauletti, descartaria um apagão no Brasil afirmando, taxativamente, que: “Não há a menor hipótese” (UOL, 2009).

O clima de instabilidade se instaurou após as informações desconstruídas dadas por Ronaldo Sardemberg, a frente da Presidência da Anatel, quando em algumas entrevistas indicava grande preocupação, justificando, inclusive, a instauração da comissão técnica que acompanharia a questão, enquanto em outras oportunidades, afastava a ideia de um apagão definindo-o como alardes sem o devido fundamento, indagando que existia, no ar, um clima de informação e desinformação (ESTADÃO, 2009; O TEMPO, 2009; UOL, 2009; CORREIO DO BRASIL, 2009).

A ameaça de um “caladão” acabaria por reforçar a necessidade de maiores investimentos públicos em telecomunicações, indicando que a elaboração de um Plano Nacional de Banda Larga seria importante para o cumprimento desta finalidade, conforme indagações de Ricardo Tavares, então Vice-Presidente de

Políticas Públicas da GSMA (Associação Global de Telefonia Móvel) (O TEMPO, 2009).

No caso estadunidense, a busca por uma posição de liderança e hegemonia tecnológica e a necessidade de dar respostas rápidas as altas taxas de desemprego, a reboque da crise do *subprime* de 2008, construíram um humor nacional favorável para políticas de banda larga, nos Estados Unidos, diferente do Brasil.

Conforme humor nacional 1 – Posição retardatária dos Estados Unidos no domínio tecnológico dos recursos de banda larga e tecnologia da informação e comunicação, em relação a outras economias desenvolvidas, do Quadro 14 – Humor Nacional da Política de Banda Larga Estadunidense, um dos jornais de maior influência no Planeta, o The New York Times, aludiu à perda significativa da liderança tecnológica dos Estados Unidos em relação ao Japão, Coreia ou países Europeus, em especial por inação do Estado no estímulo do setor privado e pela ineficiência na derrubada de barreiras regulatórias, que diminuem a capacidade de ampla concorrência de diferentes *players* de mercado (tomando como exemplo o corporativismo das operadoras, vinculadas a determinados fabricantes, de vender planos de dados que já incluem um dispositivo, sem que o cliente tenha maior flexibilidade na escolha) (THE NEW YORK TIMES, 2008).

O editorial ainda relata a queda dos Estados Unidos em praticamente todos os indicadores que analisam dados sobre a banda larga no mundo, situando o país fora dos 10 mais bem colocados – algo inimaginável, na percepção do jornal, para um país que busca, incessantemente, a dianteira global (THE NEW YORK TIMES, 2008; DIGITAL TRENDS, 2009).

Como única solução, o The New York Times cita o Plano Marshall (Programa de Recuperação Européia do pós-guerra que garantiu investimentos estadunidenses na recuperação dos Aliados, o que provocou retornos para o país Americano, tendo em vista que suas vendas de produtos dispararam) e, na impossibilidade de reprodução de algo similar – dados os déficits fiscais e impasses políticos – que os Estados Unidos assumam a liquidez asiática, como potencializadora de investimentos, para a melhoria de sua infraestrutura interna (incluindo a de banda larga) ampliando a geração de empregos e projetando a inovação tecnológica do país em relação às economias mais desenvolvidas do Planeta (THE NEW YORK TIMES, 2008).

Os dois temas, inovação tecnológica para manutenção da hegemonia estadunidense e aumento da empregabilidade da população são, constantemente, tratados de forma adjacente, demonstrando como as duas temáticas construíram um humor nacional que na inspeção do *National Broadband Plan* fica absolutamente nítido (conforme subseção Evento, Crise e Símbolo 1 e 3, que trata da crise do subprime e da liderança tecnológica dos Estados Unidos, respectivamente, sendo o primeiro uma crise e o segundo um símbolo) (THE NEW YORK TIMES, 2008).

Conforme humor nacional 2 – Adoção de políticas anticíclicas geradoras de emprego, do Quadro 14 – Humor Nacional da Política de Banda Larga Estadunidense, crescia nos Estados Unidos a ideia de maior intervenção estatal para a manutenção dos empregos após a crise do *subprime*, que assolava o país com as maiores taxas de desemprego da história recente daquela nação.

Barack Obama, então Senador pelo Estado de Illinois, vinha dando sinais de composição de políticas mais progressistas, em resposta as cobranças da sociedade estadunidense quanto à deterioração da economia e dos postos de trabalho do país, assumindo o espírito de sua corrida pela Casa Branca – que seria alicerçada na recomposição da economia através da busca do pleno emprego e dos investimentos nos sistemas complexos de infraestrutura e de serviços estatais que inexistiam ou que não atendiam aos anseios da população (REAL CLEAR POLITICS, 2008).

A situação até o momento, para qualquer um que viesse a assumir o Governo dos Estados Unidos, era de recessão e desemprego batendo recordes trimestre a trimestre. No começo de 2009, poucos dias após a posse de Barack Obama como Presidente, o Departamento do Trabalho reportava que, de dezembro de 2007 até aquela data, 3,6 milhões de empregos haviam sido perdidos, sendo 600 mil deles somente em janeiro de 2009 (THE NEW YORK TIMES, 2009).

O desalento para a economia e povo do país da América do Norte é que as taxas de desemprego não davam indícios de recuo, e especialistas acreditavam que os estadunidenses ainda não haviam chegado ao final do ciclo recessivo (THE NEW YORK TIMES, 2009).

Nesse momento, o discurso democrata de Obama – de que, para criar novos postos de trabalho, investiria na reconstrução da infraestrutura do país, com destaque para novas linhas de banda larga, com objetivo de conectar a ‘América’ – encontrava o real cenário e o humor nacional propício para variegadas políticas

públicas que seriam postas em curso, ao longo de seu governo, com propostas claras de ampliação da empregabilidade dos Estados Unidos (REAL CLEAR POLITICS, 2008).

Em dezembro de 2009, o Escritório Executivo do Presidente, com amparo do Conselho Econômico Nacional, lançou o Ato de Recuperação de Investimentos em Banda Larga: Alavancando Dólares Federais para Criar Trabalhos e Conectar a América, com liberação de 7,2 bilhões de dólares para estimular o crescimento da economia e promover a geração de empregos no setor de telecomunicações (EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT, 2009).

Essa medida coadunaria as promessas de campanha de Obama às medidas já adotadas pelo Senado Federal dos Estados Unidos, com a promulgação da Lei Americana de Recuperação e Reinvestimento de 2009 (*American Recovery and Reinvestment Act of 2009*) – ou Lei Pública 111-5 de 17 de fevereiro de 2009 (Public Law 111-5—FEB. 17, 2009) – que, além de ter surgido por forte influência do Partido Democrata e de Barack Obama, alinhava as expectativas dos estadunidenses às promessas do Governo recém eleito, trazendo para o bojo da ação estatal, políticas progressistas de estímulo ao pleno emprego que compunham parte do humor nacional daquele período.

4.4.2 Os Grupos de Interesse na Política de Banda Larga do Brasil e dos Estados Unidos

Conforme apresentado no Capítulo 2, grupos de interesse tratam-se de um mecanismo, dentro do fluxo da política, descrito no modelo de Kingdon ([1984] 2014), pelo qual os formuladores de políticas públicas se comunicam com a sociedade civil organizada e não organizada com o objetivo de mapear necessidades, demandas, potenciais apoios e demais questões intrínsecas do plano ou programa em fase embrionária.

Os grupos de interesse podem ter as formações mais variadas e serem representados das mais distintas formas; Desde Associações, Sindicatos, Conselhos, Federações, Universidades, Institutos de Pesquisa, Empresas Privadas, Empresas Públicas, Entes Estatais (autárquicos ou regulatórios) etc., muitos são os grupos que podem se interessar em adentrar o espaço de composição de uma

política pública setorial, na medida em que ela toma força na arena de debate (KINGDON, [1984] 2014).

A despeito da dificuldade de se levantar todos os possíveis grupos capazes de alterar os rumos de uma política pública e as condições apropriadas para se comprovar documentalmente essas influências, é possível que ao menos os principais grupos sejam identificados e as questões mais medulares sejam interpostas.

A seguir, dois quadros são apresentados em que os grupos de interesse, localizados ao longo da formação da política de banda larga dos países, são destacados, suas referências são identificadas e as citações são organizadas tematicamente para cada país avaliado (Brasil e Estados Unidos). Na sequência da apresentação dos quadros, problematizações complementares são realizadas a partir da análise comparada das políticas públicas, destacando, sem desconsiderar possíveis semelhanças, as diferenças encontradas entre uma e outra Política Nacional de Banda Larga.

QUADRO 15 – GRUPOS DE INTERESSE DA POLÍTICA DE BANDA LARGA BRASILEIRA

GRUPO DE INTERESSE 1	REFERÊNCIA
1 – Presidência da República, Casa Civil da Presidência da República e o Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital	BRASIL, 2010
CITAÇÕES	
<p>“A construção do Programa Nacional de Banda Larga teve início por determinação do presidente da República, em reunião realizada no dia 15 de setembro de 2009. Nessa data, o presidente convocou os principais ministérios que possuíam programas voltados à inclusão digital com o objetivo de coordenar e harmonizar as iniciativas em curso na Administração Federal. Após as apresentações dos programas em curso, ficou determinado que as entidades presentes formassem um programa que condensasse as iniciativas em curso e as propostas apresentadas, com o propósito de ampliar substancialmente o número de usuários com acesso à internet em banda larga em todas as regiões do Brasil e, conseqüentemente, o uso e a apropriação dos diferentes conteúdos e serviços digitais existentes no País.” (BRASIL, 2010, p. 8)</p> <p>“O Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital (CGPID) é um órgão presidido pela Casa Civil e composto por representantes de oito ministérios e duas secretarias, além do Gabinete Pessoal do Presidente da República.</p> <p>Componentes do CGPID:</p> <p>I - Casa Civil da Presidência da República;</p> <p>II - Gabinete Pessoal do Presidente da República;</p> <p>III - Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República;</p> <p>IV - Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República;</p> <p>V - Ministério das Comunicações;</p> <p>VI - Ministério da Ciência e Tecnologia;</p> <p>VII - Ministério da Educação;</p>	

VIII - Ministério da Cultura;	
IX - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;	
X - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;	
XI - Ministério da Saúde;	
XII - Ministério da Fazenda.” (BRASIL, 2010, p. 55)	
GRUPO DE INTERESSE 2	REFERÊNCIA
2 – Ministério das Comunicações	BRASIL, 2009
	BRASIL, 2010
CITAÇÕES	
<p>“Nesse contexto, o Ministério das Comunicações estabelece a presente proposta para um Plano Nacional de Banda Larga (PNBL), com o objetivo de massificar, até 2014, a oferta de acessos banda larga e promover o crescimento da capacidade da infraestrutura de telecomunicações do país.” (BRASIL, 2009, p. 9)</p> <p>“Componentes do CGPID: [...]”</p> <p>V - Ministério das Comunicações; [...]” (BRASIL, 2010, p. 55)</p>	
GRUPOS DE INTERESSE 3	REFERÊNCIA
3 – Telebrás	BRASIL, 2010
<p>“A Rede Nacional terá como foco prioritário constituir uma rede corporativa federal nas capitais, atender a pontos de governo e de interesse público e ofertar capacidade em localidades sem prestadores de serviço de comunicação, com preço elevado ou baixa atratividade econômica, bem como em áreas de baixa renda nas regiões metropolitanas. A Rede será operada pela Telebrás e pretende atingir 4.278 municípios até 2014.” (BRASIL, 2010, p. 23)</p>	
GRUPOS DE INTERESSE 4	REFERÊNCIA
4 – Fórum Brasil Conectado	BRASIL, 2010
	BRASIL, 2009
<p>“O Fórum Brasil Conectado é a instância de diálogo e de participação do CGPID – ao qual é vinculado –, das entidades de representação dos estados e municípios, do Poder Legislativo, das entidades de representação das operadoras, de fabricantes de equipamentos, de desenvolvedores de software, de produtores de conteúdo digital, de entidades de representação dos usuários e da sociedade civil.</p> <p>Tem como objetivos formular um plano de ação de longo prazo para os temas estratégicos de tecnologias de informação e comunicação, produzir insumos que alimentem a produção dos instrumentos normativos necessários à execução do plano estratégico, criar e difundir conhecimento sobre as tecnologias de informação e comunicação, bem como qualificar e estimular o debate público sobre políticas relacionadas à banda larga, aos usos e à difusão da internet no país.</p> <p>Natureza e Papel do Fórum</p> <p>O Fórum Brasil Conectado é o espaço público proposto e secretariado pelo Governo Federal para acompanhamento, discussão e proposição de ações e diretrizes no âmbito do Programa Nacional de Banda Larga (PNBL).</p> <p>Ele foi concebido para ser uma instância permanente de diálogo e concertação entre seus membros, com vistas ao constante aprimoramento do PNBL e à sua efetiva implementação.</p> <p>É composto por cerca de 60 instituições de diversos setores diretamente ligados às temáticas estruturantes do PNBL. Foi idealizado para ter uma dinâmica de funcionamento flexível, conforme as necessidades de cada temática.” (BRASIL, 2010, p. 55)</p> <p>“O resultado dos trabalhos foi apresentado a entes do governo federal, especialistas do setor, representantes de grandes e pequenas operadoras e entidades de defesa dos usuários. A proposta final foi apresentada ao presidente da República em reunião realizada em 8 de abril de 2009 [sic. 2010] e, em 13 de maio de 2010, foi publicado no Diário Oficial da União o Decreto nº 7.175, que instituiu o Programa Nacional de Banda Larga.” (BRASIL, 2010, p. 8)</p> <p>“As operadoras de telecomunicações vêm demonstrando amplo interesse em entrar neste mercado, para oferecer os chamados pacotes triple play, que reúnem TV por assinatura, banda larga e telefonia. Atualmente, Telefonica, Oi e Embratel oferecem serviços de TV por assinatura, utilizando as tecnologias MMDS e DTH, já que a Lei do Cabo impõe restrições à participação das teles na TV a</p>	

cabo.” (BRASIL, 2009, p. 116)

“Proposição de um modelo ‘guarda-chuva’ que possa ser adotado em uma boa parcela dos municípios do estado, que pode ser baseado em um projeto de infraestrutura semelhante, de acordo com o porte no município, financiada pelo governo do estado. O estado de Minas Gerais lançou recentemente uma proposta deste tipo para cobertura de 688 municípios com menos de 20 mil habitantes até 2010. Naquele caso, o governo fica responsável pelo investimento nas redes de acesso, as Operadoras de Telecomunicações ficam encarregadas de levar o backhaul até os municípios e as ONGs explorarão comercialmente a rede de acesso local, em troca de algumas obrigações.” (BRASIL, 2009, p. 145)

“Estímulo à criação de parcerias público privadas (PPPs) que assumem a implantação e/ou operação de redes municipais por um longo período pré-determinado em contrato, que prevê também o compartilhamento de riscos com o poder público. Esta alternativa é aplicável inclusive no caso de pequenos municípios, desde que por meio da constituição de consórcios municipais;” (BRASIL, 2009, p. 146)

“Isso iria viabilizar às prestadoras de serviço chegar a localidades de menor densidade populacional, nas quais o investimento em acesso é mais alto. Desse modo, a liberação de recursos públicos do BNDES se estenderia aos prestadores de serviço banda larga, incluindo os provedores de serviço de Internet (PSI).” (BRASIL, 2009, p. 30)

“Em segundo lugar, este Plano Nacional de Banda Larga faz parte da incumbência do Ministério das Comunicações, estabelecida no Decreto nº 4.733, de 10 de junho de 2003, que é o de formular e propor políticas, diretrizes, objetivos e metas. Dessa forma, o presente PNBL elenca um conjunto de diretrizes que deverão se desdobrar em ações sob responsabilidade dos diversos atores envolvidos, conforme encaminhado nas recomendações e diretrizes relacionadas no Capítulo 6. Nessa linha, o mesmo Decreto estabelece que cabe à Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL desenvolver instrumentos, projetos e ações que possibilitem a oferta de planos de serviços de telecomunicações, observando as diretrizes e metas estabelecidas pelo Ministério das Comunicações. Dessa forma, o PNBL pretende sugerir um pequeno número de alterações regulatórias, de forma a compatibilizar os mecanismos de incentivo ao investimento na infraestrutura de banda larga aqui propostos com os princípios da LGT. Ao mesmo tempo, procura definir a corresponsabilidade dos atores envolvidos pelo estabelecimento de suas contrapartidas aos benefícios concedidos pelo Estado.” (BRASIL, 2009, p. 26)

“No que diz respeito ao compartilhamento de infraestrutura para uso em telecomunicações, sobretudo quando se tratar de meios usados por outros serviços que não telecomunicações, há necessidade de decreto que compatibilize a competência da Anatel com a competência de outras agências. O decreto deve ir além da resolução conjunta que atualmente regula o compartilhamento, de modo a reforçar a obrigatoriedade de compartilhamento, fixar regras mais ágeis e definir melhor as competências dos entes envolvidos.” (BRASIL, 2010, p. 25)

FONTE: Elaborado pelo autor.

QUADRO 16 – GRUPOS DE INTERESSE DA POLÍTICA DE BANDA LARGA ESTADUNIDENSE

GRUPOS DE INTERESSE 1	REFERÊNCIA
1 – Congresso Federal	ESTADOS UNIDOS, 2009 FCC, 2020 POLITICO, 2009a
CITAÇÕES	
“Fazer apropriações suplementares para preservação e criação de empregos, investimentos em infraestrutura, eficiência energética e ciência, assistência aos desempregados e estabilização fiscal estadual e local, para o exercício fiscal que se encerra em 30 de setembro de 2009 e para outros fins. Seja promulgada pelo Senado e pela Câmara dos Deputados do Congresso dos Estados Unidos da América reunido.” (ESTADOS UNIDOS, 2009, p. 115)	
“A Lei Americana de Recuperação e Reinvestimento de 2009 (Lei de Recuperação) foi sancionada pelo Presidente Obama em 17 de fevereiro de 2009. A Administração declarou que a Lei é um	

esforço sem precedentes para impulsionar nossa economia, criar ou salvar milhões de empregos e colocar um adiantamento na abordagem de desafios, há muito negligenciado, para que nosso país possa prosperar no século 21. A lei é uma resposta extraordinária a uma crise diferente de qualquer outra desde a Grande Depressão e inclui medidas para modernizar a infraestrutura de nossa nação, aumentar a independência energética, expandir oportunidades educacionais, preservar e melhorar os cuidados de saúde a preços acessíveis, proporcionar isenção de impostos e proteger aqueles que mais precisam.” (FCC, 2020)

“Um congresso fortemente dividido aprovou o plano de recuperação de US \$ 787,2 bilhões do presidente Barack Obama na noite de sexta-feira, uma enorme aposta política para os democratas, mas também um ponto de partida vital para o novo governo, ao tentar reverter uma economia em colapso.” (POLITICO, 2009a)

GRUPOS DE INTERESSE 2	REFERÊNCIA
2 – Federal Communications Commission	FCC, 2020
CITAÇÕES	
<p>“A FCC trabalhou em coordenação com a Administração Nacional de Telecomunicações e Informações (NTIA) para desempenhar o papel da FCC sob a Lei de Recuperação. Em conjunto com o Programa de Oportunidades de Tecnologia de Banda Larga estabelecido pela Lei, a FCC trabalhou em coordenação com a NTIA para criar o Plano Nacional de Banda Larga, para garantir que todas as pessoas nos Estados Unidos tenham acesso à capacidade de banda larga e estabelecer parâmetros para atingir esse objetivo. O Plano foi lançado em 17 de março de 2010. O Mapa Nacional da Banda Larga foi criado pela NTIA, em colaboração com a FCC, e em parceria com 50 estados, cinco territórios e o Distrito de Columbia. O <i>National Broadband Map</i>, um Projeto da Iniciativa Estadual de Banda Larga da NTIA, foi publicado em 17 de fevereiro de 2011 e será atualizado aproximadamente a cada seis meses.” (FCC, 2020)</p>	
GRUPOS DE INTERESSE 3	REFERÊNCIA
3 – Presidência Eleita da República e Escritório Executivo do Presidente	CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2009 EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT, 2009
CITAÇÕES	
<p>“Os relatórios de 29 de dezembro [de 2008] sugeriam que o presidente eleito Obama proporia um pacote de US \$ 670 bilhões a US \$ 770 bilhões, mas essas adições ao Congresso podem elevar o total para US \$ 850 bilhões. Foi relatado que o pacote incluía US \$ 100 bilhões em ajuda aos estados para financiar o Medicaid, possivelmente com doações adicionais, e pelo menos US \$ 350 bilhões em obras públicas, energia alternativa, assistência médica e modernização de escolas e expansão do seguro-desemprego e benefícios do vale-refeição. O pacote também incluiria cortes de impostos da classe média, possivelmente incluindo alterações no crédito infantil, impostos estaduais e municipais sobre propriedade, multas por casamento, crédito tributário para P&D e títulos isentos de impostos.</p> <p>Após uma reunião entre o presidente eleito Obama e os líderes do Congresso em 5 de janeiro, as notícias indicaram que a parcela do pacote destinada a cortes de impostos aumentaria para cerca de 40%, talvez US \$ 300 bilhões. O presidente eleito Obama sugeriu um crédito para famílias trabalhadoras de até US \$ 1.000 para casais e US \$ 500 para solteiros. As provisões comerciais discutidas incluíam extensões da depreciação de bônus e despesas com pequenas empresas promulgadas em fevereiro de 2008 que expiraram no final de 2008, bem como uma provisão estendida de prejuízos operacionais líquidos discutidos, mas não promulgados em 2008. Também foi discutida uma expansão do crédito inicial de compradores de casas adotado na legislação habitacional de 2008 e da expansão dos incentivos a energia renovável. Também foi discutido um feriado de imposto sobre os salários.</p> <p>As notícias de 9 de janeiro indicaram certa resistência dos parlamentares do Congresso a duas disposições do plano do presidente eleito Obama: um crédito fiscal de US \$ 3.000 para empregadores que contratam novos trabalhadores e o crédito das famílias trabalhadoras, que prevê um crédito de 6,2% dos ganhos até o teto de US \$ 500 para indivíduos e US \$ 1.000 para casais. Alguns estavam preocupados que o crédito tributário do empregador não beneficiasse as empresas em dificuldades e nas dificuldades para administrar. Havia também preocupações sobre os efeitos de um benefício fiscal de pequena magnitude que tivesse efeito se refletido na retenção na fonte,</p>	

embora muitos economistas sugiram que uma fração maior da renda recebida em pequenos incrementos é gasta.” (CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2009, p. 5)

“[...] a Lei Americana de Recuperação e Reinvestimento forneceu US \$ 7,2 bilhões para estimular o crescimento econômico e criar empregos, expandindo a implantação e adoção de serviços de banda larga. A Administração está anunciando o primeiro dos prêmios de banda larga da Lei de Recuperação.

Ao alavancar dólares federais, os investimentos da Lei de Recuperação da Administração expandirão o acesso à banda larga em todo o país e fornecerão recursos a mais americanos - tanto em áreas urbanas quanto em áreas rurais - com oportunidades de sucesso na era digital.” (EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT, 2009, p. i)

GRUPOS DE INTERESSE 4	REFERÊNCIA
4 – Atores envolvidos nas Oficinas Públicas e Eventos de Campo da FCC	FREE PRESS, 2009

CITAÇÕES

“WASHINGTON - O presidente da Comissão Federal de Comunicações, Julius Genachowski, e a comissária Meredith Attwell Baker participarão de uma audiência na manhã de quinta-feira em San Diego para ajudar a moldar o plano nacional de banda larga da agência. O evento público, focado na ‘mudança transformacional resultante da confluência de mobilidade e banda larga’, foi anunciado menos de 48 horas antes do horário de início programado. A audiência de San Diego é pelo menos a quarta audiência de campo realizada pela agência para solicitar contribuições no desenvolvimento do plano nacional de banda larga. Os eventos foram descritos pela agência como projetados ‘para promover um diálogo aberto entre a FCC e o público sobre o desenvolvimento de um plano nacional de banda larga’.

No entanto, nenhum detalhe sobre as audiências de campo - incluindo sua localização ou programação - foi disponibilizado com mais de alguns dias de antecedência. Todos foram realizados em um dia de trabalho. E, com a exceção notável de um evento realizado pelos comissários Michael Copps e Mignon Clyburn na noite anterior à audiência de campo na Carolina do Sul, nenhum deles ofereceu oportunidades para um diálogo aberto ou comentários públicos. (Os membros da platéia só têm permissão para enviar perguntas em cartões.)

Josh Silver, diretor executivo da Free Press, fez a seguinte declaração:

A FCC assumiu um compromisso retórico de envolver o público na elaboração do plano nacional de banda larga. Mas o público não pode participar se não souber que esses eventos estão acontecendo. E eles não aparecerão se não tiverem a oportunidade de falar diretamente com os formuladores de políticas. Se a FCC estiver se dando ao trabalho de agendar uma viagem pelo país e deslocar pelo menos 13 participantes, deve ser capaz de dizer ao público que isso está acontecendo com algumas semanas - e não alguns dias - de antecedência’

A nova liderança da FCC prometeu mudar os negócios como de costume e buscar abertura e transparência. Mas ações falam mais do que palavras. No passado, criticamos a FCC por não envolver o público em decisões cruciais e por agendar audiências de última hora para criar a aparência de participação pública. A nova liderança da comissão deve esperar manter o mesmo padrão ou um padrão ainda mais alto.

Advogados e lobistas do setor e outras pessoas de dentro têm muitas oportunidades de falar com a FCC. Se a nova liderança da agência realmente quer ouvir o público - e eles dizem que sim -, eles precisam adotar uma abordagem diferente. Esperamos trabalhar com eles para trazer o público ao processo.

* ATUALIZAÇÃO *

Resposta do porta-voz da FCC:

O processo de desenvolvimento do Plano Nacional de Banda Larga foi um dos mais abertos da história da Comissão e proporcionou mais oportunidades de participação pública do que nunca. A participação do público nas 27 oficinas da equipe da FCC e em 4 audiências foi forte. 1.500 pessoas participaram pessoalmente dos workshops da equipe e mais de 6.600 participaram on-line. No entanto, queremos incentivar ainda mais a participação do público, e pretendemos lançar um cronograma das próximas audições de campo para fornecer maior aviso prévio ao público.

FCC fornecerá mais informações sobre futuras audiências de banda larga.” (FREE PRESS, 2009)

FONTE: Elaborado pelo autor.

No caso brasileiro, parte dos atores que compõem grupos de interesses relevantes, para a pretendida análise, foi mapeada através dos textos-base do Plano e Programa, lançados entre 2009 e 2010, e outra parte através de um documento publicado pelo Tribunal de Contas da União – TCU, em 2018, onde consta um infográfico com as principais ações de inclusão digital implementadas no Brasil e a indicação de atores relevantes nesse processo (BRASIL, 2010; BRASIL, 2009; TCU, 2018).

Conforme grupo de interesse 1 – Presidência da República, Casa Civil da Presidência da República e o Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital, do Quadro 15 – Grupos de Interesse da Política de Banda Larga Brasileira, o papel desempenhado pela Presidência da República e pela Casa Civil – na figura do Presidente, da Ministra da Casa Civil e das Chefias e Assessorias mais próximas do Gabinete Presidencial – chamam atenção tanto na análise do Programa Nacional de Banda Larga quanto nas matérias noticiadas pela imprensa brasileira ao longo do processo de construção da política pública.

O Programa Nacional de Banda Larga indica que o começo dos trabalhos para composição de um texto-base se deu pela indicação do então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, com o apoio de atores políticos ligados ao seu Gabinete (BRASIL, 2010).

Todos os Ministérios que detinham ações de inclusão digital em curso foram envolvidos no supracitado Programa, retirando parte do protagonismo do Ministério das Comunicações, que até a presente data havia elaborado – por conta própria (dentro das suas atribuições ministeriais) – um documento intitulado “Um Plano Nacional para Banda Larga: O Brasil em Alta Velocidade” não contando com participação tão ampla em sua produção, conforme proposto, posteriormente, pelo Presidente Lula.

Ao longo do ano de 2009, enquanto o Ministério das Comunicações produzia seu estudo que viria a se tornar o documento Um Plano Nacional para Banda Larga, a Presidência da República criava o Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital (através do Decreto Nº 6.948), que recebia não só as atribuições de gestão do Programa de Inclusão Digital (criado pela Lei Nº 11.196), mas também de articulação com outros órgãos que estabelecessem políticas nesse âmbito, bem

como de assessoramento da Presidência da República sobre temáticas ligadas a programas e projetos de inclusão digital.

No final de 2009, na egrégia reunião em que ficaria clara a fissão entre as expectativas e perspectivas do Presidente Lula e do Ministro Hélio Costa, o Ministério das Comunicações nem teria a oportunidade de apresentar seu estudo, produzido ao longo do respectivo ano, para todos os atores convocados pelo Presidente Lula para a discussão. A reunião teria, como apresentadores, a então Secretária Executiva da Casa Civil, Erenice Guerra, e o Coordenador do Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital, Cezar Alvarez (destacando que essa liderança na condução da reunião respeitava as disposições do Decreto Nº 6.948, que conferiam ao Gabinete Pessoal do Presidente da República a secretaria executiva e à Casa Civil a presidência do Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital) (OBSERVATÓRIO DA IMPRENSA, 2009).

O encontro contava ainda com ilustres figuras do Governo Federal, incluindo o Presidente Lula e o Ministro Hélio Costa (presenças dedutíveis pelo exposto nos parágrafos anteriores), além dos Ministros Guido Mantega (Fazenda), Dilma Rousseff (Casa Civil), Sérgio Rezende (Ciência e Tecnologia), Miguel Jorge (Desenvolvimento), Paulo Bernardo (Planejamento), Fernando Haddad (Educação), o diplomata Ronaldo Sardenberg (ANATEL) e representantes da Advocacia Geral da União (OBSERVATÓRIO DA IMPRENSA, 2009).

Ao final das apresentações, após nenhum Ministro de Estado nem outros convidados terem se manifestado (com exceção do Ministro Miguel Jorge, que decretou que o único consenso daquela reunião era a participação ativa da Telebrás na política de banda larga brasileira sem, contudo, indicar se esse papel seria na constituição de um *backbone* estatal ou de atendimento na última milha), o Ministro das Comunicações, Hélio Costa, entregaria o estudo realizado por seu Ministério (Um Plano Nacional para Banda Larga) em mãos ao Presidente Lula (OBSERVATÓRIO DA IMPRENSA, 2009).

Essa digressão não só demonstra a configuração de forças na constituição da política de banda larga brasileira que estava, naquele momento, sendo repensada, como reforça as percepções de Kingdon ([1984] 2014), quanto à relevância da figura do Presidente da República na constituição de uma política pública (ainda que setorial e de alta carga técnica).

Em 12 de maio de 2010, quando a Presidência da República lançaria o decreto de instituição do Programa Nacional de Banda Larga (Decreto Nº 7.175), o Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital – que havia sido criado, em 2009, com outras finalidades, embora abarcasse parcela das discussões sobre política de banda larga – se tornaria também o orbe conformador e gestor do Programa, diluindo atribuições específicas do Ministério das Comunicações para um grupo maior de atores relevantes.

A escolha pelo Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital para a condução do Programa Nacional de Banda Larga indica duas questões que podem justificar essa tomada de decisão.

A primeira diz respeito à busca pela forte participação de atores ligados ao Presidente da República. Ao menos quatro dos doze atores do Governo Federal com assento no Comitê tinham relação direta com o Presidente (Gabinete Pessoal do Presidente da República; Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República e; Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República) ou de orbe de ligação direta à administração central (Casa Civil da Presidência da República) (BRASIL, 2010).

A segunda diz respeito à insistência, por parte do Ministro das Comunicações – Hélio Costa, de não dar protagonismo à Telebrás, em relação ao forte uso de grandes operadoras, na implementação da política de banda larga brasileira (OBSERVATÓRIO DA IMPRENSA, 2009).

Conforme grupo de interesse 2 – Ministério das Comunicações, do Quadro 15 – Grupos de Interesse da Política de Banda Larga Brasileira, embora a pasta tenha perdido protagonismo, em relação, por exemplo, ao papel desempenhado pela FCC nos Estados Unidos, sua atuação não se tornaria marginal. O ministério compôs o Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital (que redigiu o Programa Nacional de Banda Larga), ainda que enfrentando resistência por parte de outros entes, que defendiam perspectivas de maior atuação estatal em detrimento de uma política regulatória e de investimento do Estado, sem ação por parte de empresas estatais (BRASIL, 2010; OBSERVATÓRIO DA IMPRENSA, 2009).

Essa redução de protagonismo do Ministério das Comunicações é bem explorada ao longo da subseção *O Turnover* na Política de Banda Larga do Brasil e dos Estados Unidos, quando a saída do Ministro Hélio Costa, que concorreria ao Governo do Estado de Minas Gerais, e sua substituição por um Ministro Interino,

tornariam a potencial atuação do Ministério ainda menos representativa, em oposição às perspectivas defendidas pelo então Ministro Paulo Bernardo (que ocupava o cargo máximo na pasta do Planejamento, em 2010, e viria a ocupar o cargo máximo na pasta das Comunicações, em 2011, com a vitória de Dilma Rousseff).

Outros agentes de estado que reforçariam as perspectivas de Paulo Bernardo incluíam o então Assessor Cezar Alvarez (que sairia da Assessoria Direta da Presidência da República, em 2010, para a Secretaria de Inclusão Digital da Gestão Paulo Bernardo, em 2011, e posteriormente para a Presidência da Telebrás), e o então Presidente da Telebrás, ao longo da criação do PNBL, Rogério Santanna (que seria substituído, por Cezar Alvarez, na presidência da empresa estatal, numa clara insatisfação política por sua demissão) (TERRA, 2011a; TERRA, 2011b).

Seguramente, lançar uma lente analítica sobre o Ministério das Comunicações, indicando que uma política setorial vista como sendo de sua competência acabou administrada por um Comitê Interministerial e que essa opção se difere substancialmente da adotada pelos Estados Unidos – que manteve o protagonismo na conformação do *National Broadband Plan* junto a FCC (órgão com funções análogas as funções do Ministério das Comunicações no Brasil, no concernente À banda larga) –, tem um objetivo claro; Qual seja, de demonstrar, em algum nível, que as discussões sobre uma maior ou menor ação estatal na implementação da política pública, através de uma empresa pública como a Telebrás, dominaram parte significativa do embate sobre as necessidades de uma nova política de banda larga, de como essa política seria implementada (com maior ou menor grau de participação direta do Estado) e de como os interesses de mercado, representados na figura do Ministro Hélio Costa, nominado pela imprensa de “Ministro intocável das Organizações Globo” (INTERVOZES, 2007), podem reverberar na arena pública, a partir da interlocução de um agente estatal (TERRA, 2011a; TERRA, 2011b; INTERVOZES, 2007; OBSERVATÓRIO DA IMPRENSA, 2009).

Conforme grupo de interesse 3 – Telebrás, do Quadro 15 – Grupos de Interesse da Política de Banda Larga Brasileira, a participação da empresa não se deu de forma orgânica, sofrendo algum grau de resistência por parte do Ministério das Comunicações em oposição aos anseios do Presidente da República, sua equipe de Gabinete Presidencial e da Casa Civil – que buscavam incorporar a

estatal e revitalizá-la por intermédio da nova política de banda larga daquele período (OBSERVATÓRIO DA IMPRENSA, 2009).

Dos debates iniciais até a publicação do texto-base do Programa Nacional de Banda Larga, a Telebrás ganhou força (com intensa defesa dos ministros ligados ao Partido dos Trabalhadores, especialmente Paulo Bernardo; além de outros atores ligados à Presidência da República, como Cezar Alvarez, e da própria Telebrás, como Rogério Santanna) posicionando-se como córtex da política.

Essa diferença fica ainda mais nítida ao compararmos os documentos Um Plano Nacional para Banda Larga e o Programa Nacional de Banda Larga. No primeiro, produzido pelo Ministério das Comunicações, em mais de 200 páginas de estudo existem zero referências a Telebrás, enquanto que no segundo, com pouco mais de 60 páginas, quatro menções são feitas, sendo três delas na Matriz de Ações do PNBL e a última ratificando a Telebrás como empresa responsável pela construção da Rede Nacional (com atribuições de interconexão e atendimento de órgãos públicos com malha de fibra própria – da Telebrás – ou de outras empresas estatais) (BRASIL, 2010; FOLHA DE SÃO PAULO, 2010; NOSSA SANTA CATARINA, 2010).

Em relato dado pelo então Presidente da Telebrás à Telesíntese (do Portal Terra), em 2011, do alto de sua demissão e substituição na presidência da estatal pelo colega Cezar Alvarez, Rogério Santanna destacou que:

Não acho que tenha havido erros, inclusive acho que teve muitos acertos. A Telebrás, em 12 de maio do ano passado, tinha cinco funcionários, hoje é uma empresa estruturada, que contratou os principais itens para implantação do plano num prazo muito curto, contratamos todos os principais editais e vamos entregar as primeiras cidades agora em junho, apesar de não ter recurso algum alocado e das enormes dificuldades para fazer os acordos com as elétricas e a Petrobras (TERRA, 2011b)

Essa afirmação demonstra que a Telebrás estava praticamente em inação antes que o Programa Nacional de Banda Larga fosse iniciado – ainda que, em 2011, a estatal não tivesse recebido os devidos aportes e que as dificuldades no estabelecimento dos acordos com as empresas públicas do setor elétrico e com a Petrobras, prerrogativas indicadas no PNBL para composição da Rede Nacional de interligação de órgãos públicos (numa espécie de *backbone* do Governo) atravessassem desafios (BRASIL, 2010; TERRA, 2011b).

Por todos os elementos expostos até o momento, ainda que existissem resistências para que a Telebrás não participasse do PNBL num lugar que poderia – na leitura de alguns interlocutores políticos, como o Ministro Hélio Costa –, perfeitamente ser ocupado por empresas privadas (contando com aporte estatal para investimentos em infraestrutura e atendimento de última milha) e das dificuldades iniciais para a estruturação da companhia, a Telebrás, com apoio do Presidente da República – em total consonância com as perspectivas apresentadas por Kingdon ([1964] 2014) –, venceria a disputa de interesses políticos articulada entre dois grupos e colocar-se-ia como peça central na composição da política pública de banda larga do período.

De forma análoga ao caso brasileiro veremos, nesta subseção, que a atuação do Presidente dos Estados Unidos, na condução da Lei Americana de Recuperação e Reinvestimento de 2009 – que serviria de sustentação para o posterior *National Broadband Plan* – também foi fundamental para a consolidação da política pública naquele país, sendo que Barack Obama, na oportunidade, nem havia assumido a Presidência dos Estados Unidos – ainda que estivesse influenciando a política na condição de Presidente Eleito (CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2009).

Por último, o Fórum Brasil Conectado – espaço de mediação criado pelo Governo Federal para aglutinar diferentes grupos de interesse – será inspecionado, buscando elementos que demonstrem as influências que determinados atores, pertencentes ao grupo, possam ter exercido na conformação da agenda decisória (BRASIL, 2010).

Conforme grupo de interesse 4 – Fórum Brasil Conectado, do Quadro 15 – Grupos de Interesse da Política de Banda Larga Brasileira, a constituição desse grupo como órgão consultivo do Programa Nacional de Banda Larga deveria, em seus termos, representar o maior espaço de debate e troca de informações a respeito da maior política de banda larga, até aquele momento, organizada para o Brasil (BRASIL, 2010).

É importante declarar que uma inspeção detalhada de cada entidade com assento garantido no Fórum demonstrou-se inviável (dada à quantidade, de cerca de 60 instituições) – sobretudo tendo em vista que raras são as entidades desse grupo que recebem menção explícita tanto no Programa Nacional de Banda Larga quanto

no Um Plano Nacional para Banda Larga (documentos centrais para a política e, por isso, estabelecidos como objetos de análise da corrente Dissertação).

Alguns atores, como grandes operadoras, pequenos provedores e a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), recebem algum nível de referência ao longo dos dois documentos base analisados, embora não detivessem, ao menos no cerco investigativo imposto para esta Pesquisa, protagonismo na influência ou condução da agenda, como outros grupos aqui escrutinados (BRASIL, 2010; BRASIL, 2009).

As Universidades, diretamente representadas no Fórum Brasil Conectado, pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) não recebem destaque nos documentos base, mesmo que a composição da Rede Nacional (de interconexão de diferentes órgãos públicos com infraestrutura de fibra óptica) leve em conta a participação das Universidades e dos Institutos Federais – como autarquias federais (BRASIL, 2010; BRASIL, 2009).

Por último e não menos importante, antes de adentrar as discussões sobre o papel do Fórum Brasil Conectado como grupo de interesse, é imprescindível destacar que, na ocasião da elaboração do documento Um Plano Nacional para Banda Larga, esse conselho consultivo não existia, sendo que todas as atividades de estudo e análise foram organizadas e editoradas pelos formuladores de políticas públicas do Ministério das Comunicações – ao passo que o Programa Nacional de Banda Larga, este sim, já contemplava a instância Fórum Brasil Conectado como instância consultiva e o Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital como instância deliberativa (BRASIL, 2010; BRASIL, 2009).

De acordo com o exposto na seção do Fluxo de Problemas, na subseção *O Feedback* na Política de Banda Larga do Brasil e dos Estados Unidos, e nas Tabelas 1 e 2, o Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital (nominado no documento Um Plano Nacional para a Banda Larga como Comitê Gestor do Plano Nacional de Banda Larga) é constituído apenas de 12 entidades do Governo Federal (divergindo da proposta do Um Plano Nacional para Banda Larga, de participação do Governo, da Indústria, de empresas de tecnologia da informação e comunicação etc.) (BRASIL, 2010; BRASIL, 2009).

Por seu turno, o Fórum Brasil Conectado, mais amplo e com participação de 56 entidades de diferentes naturezas e finalidades, assume, por configuração, forma análoga à proposta para o Conselho Gestor do Plano Nacional de Banda Larga (no

documento Um Plano Nacional para Banda Larga), mas tendo parcela significativa de suas atribuições ligadas diretamente ao Conselho Gestor do Programa de Inclusão Digital (que conduziu o Programa Nacional de Banda Larga não só em caráter executivo, mas também em caráter gestor) (BRASIL, 2010; BRASIL, 2009).

Por si só, esse esvaziamento do caráter plural do Conselho Gestor do Programa de Inclusão Digital já distanciaria parcela significativa dos atores e dificultaria uma maior capacidade de influência em relação aos entes de Governo agenciados para conduzir a política de forma direta. Entretanto, é preciso ainda avaliar que, dentre os membros do Fórum Brasil Conectado, existem diferenças substanciais entre os atores, que muitas vezes também dispõem de diferentes forças no exercício do poder e de influência em determinadas arenas de disputa.

Essa afirmação dá cabo de que o Fórum Brasil Conectado, como espaço de mediação de conflitos e de influência junto ao Governo Federal, também pode ter importância diferente para diferentes atores, na medida em que alguns dispõem de variados canais de comunicação com o Estado enquanto outros praticamente só encontrariam no Fórum alguma possibilidade de encaminhamento de suas demandas.

Resgatando o exemplo da Anatel, a sua função de regulação do setor de telecomunicações, legalmente instituída pelo Decreto Nº 4.733, é sublinhada tanto pelo documento Um Plano Nacional para Banda Larga quanto pelo Programa Nacional de Banda Larga, precipuamente, porque as propostas contidas nestes documentos dependeriam de trabalhos executados no âmbito da Anatel, por se tratarem de mudanças que afetariam marcos regulatórios que necessitariam ser revisados ou alterados (e em último caso, criados) (BRASIL, 2010; BRASIL, 2009).

Nessas condições, é patente que uma agência da qual uma política de banda larga depende estritamente para se estabelecer, como instituição reguladora, exercerá maior influência como grupo de interesse do que uma instituição mais distante do processo político de conformação de uma agenda (seja ela governamental ou decisória).

Desse *hall* de cerca de 60 entidades que compunham o Fórum Brasil Conectado, ao menos outros dois atores merecem o devido destaque: as grandes operadoras de telefonia (que alcançam fatia considerável do mercado) e os pequenos provedores de Internet (que atendem localidades onde, muitas vezes, as

grandes operadoras não tem condições técnicas para chegar – em virtude do custo benefício – ou não tem interesse comercial para determinado período).

As grandes operadoras, nominadas no Um Plano Nacional para Banda Larga (como a Telefonica, Oi e Embratel), sendo que o mesmo documento não faz uma única referência a Telebrás, em oposição ao Programa Nacional de Banda Larga, que cita a Telebrás, na condição de empresa pública, sem mencionar as grandes operadoras estabelecidas no País, deixam claras as diferenças de abordagem entre um e outro documento (BRASIL, 2010; BRASIL, 2009).

Enquanto a política estabelecida no Um Plano Nacional para Banda Larga é intimamente ligada à parceria público-privada, tendo o Estado como articulador da política e investidor, a política estabelecida no Programa Nacional de Banda Larga amplia as ações estatais para o âmbito da execução, através de uma empresa pública (BRASIL, 2010; BRASIL, 2009).

Nesse contexto de competitividade entre o protagonismo de uma empresa pública ou de empresas privadas na composição de uma política, não podendo indicar interpretação patente, ao menos é cognoscível que a adoção do modelo envolvendo a Telebrás e, portanto, de maior participação do Estado na execução da política de banda larga, retira espaço considerável da iniciativa privada (em relação à proposta anterior, abordada no documento Um Plano Nacional para Banda Larga) (BRASIL, 2010; BRASIL, 2009).

Em matéria da Telesíntese (do Portal Terra), de 31 de maio de 2011, a potencial influência das operadoras para que ocorresse a queda do então Presidente da Telebrás, Rogério Santanna, é abordada pela reportagem, num questionamento que o entrevistado se negaria a responder, declarando apenas que:

O governo já anunciou que vai fazer alguns ajustes na Telebrás e não tinha me falado nada e hoje eu descobri que o ajuste é minha saída. Certamente devo ter provocado alguma insatisfação em setores que não enxergam no Plano Nacional de Banda Larga um bom projeto (TERRA, 2011b)

Em 2013, após dois anos de sua demissão e das possíveis mudanças de horizonte entre o que havia sido pactuado nas linhas do Programa Nacional de Banda Larga e a ‘possível’ pressão posterior exercida pelas grandes operadoras de telecomunicações por conta do protagonismo da Telebrás, Rogério Santanna diria, declaradamente, que:

Acho que a minha saída na direção da Telebrás sinalizou para todo mundo, operadoras e sociedade, que o programa tal qual foi concebido no governo do presidente Lula não seria executado. Veja o seguinte: o programa proposto pelo presidente Lula estava muito longe de ser um programa sequer socialista. Era um programa para levar o capitalismo onde não há.

Houve uma inflexão muito grande do atual governo da presidenta Dilma em direção a um programa mais próximo dos interesses das empresas de telecomunicação. Isto é, não fazer nada. A gente está vendo que a opção de fazer a banda larga com as operadoras, como já era sabido, não funciona. E isso não é a primeira vez que acontece. Já aconteceu com programas anteriores, como o Computador para Todos, que pretendia ampliar a aquisição de PCs e o acesso à internet. Este também ninguém nunca conseguiu contratar.

O PNBL tornou-se um grande monopólio privado que tem um péssimo nível de serviço. Este é exatamente o interesse das operadoras: trazer o modelo da telefonia para a internet, que é uma coisa em que eles vêm trabalhando muito. Esse é o derradeiro esforço. Acho que uma das coisas que demonstram a mudança completa de direção do governo é o Marco Civil da Internet. Ele foi construído pelo governo. Fez consulta pública. Construiu uma lei de forma exemplar no governo do presidente Lula e, depois, empacou.

O Ministério das Comunicações divulga o programa como um sucesso. Porém ao ser questionado sobre os problemas encontrados, informa que fiscalização é competência da Anatel.

A Anatel, infelizmente, é uma agência capturada pelos interesses das operadoras. Em qualquer agência séria se trabalha para apoiar as reivindicações dos cidadãos. E os projetos são plenamente transparentes. O que vemos aqui no Brasil é exatamente o inverso. Se percebe que a agência está sempre protegendo os interesses dos regulados, e não do cidadão. É uma situação absurda de captura que é inaceitável. Já o ministério não tem estrutura de fiscalização. Ficou no limbo.

Tem uma regrinha básica de agências de regulação que diz o seguinte: toda agência reguladora que não for odiada por seus regulados não merece existir. Então o que nós estamos vendo aqui é uma leniência e uma convivência da agência com todos os interesses das operadoras. Ao ponto de as operadoras, em público, reivindicarem que a agência passe a regular a internet no Brasil, já que ela lhes serve muito bem (VIOMUNDO, 2013).

As declarações incisivas de Rogério Santanna – indicado, na entrevista, como um dos mentores da criação do PNBL durante o Governo Lula – e sua posterior constatação de que “O PNBL acabou” (VIOMUNDO, 2013) são incluídas no corpo desta Dissertação, pois demonstram – na perspectiva de um agente estatal envolvido no seio da concepção de uma política pública de massificação do acesso à informação – sua interpretação sobre a atuação dos grandes *players* de mercado na cooptação do interesse público em benefício do interesse privado. Rogério

Santanna, ao ser indagado sobre uma possível atuação da Telebrás nos lugares onde as empresas privadas não querem atuar, dispara que:

Hoje a Telebrás é uma via auxiliar dos interesses das operadoras. Pode-se ver claramente o esforço de ligar os estádios da Copa das Confederações à tecnologia 4G — que é mais eficiente na transmissão de dados e tem maior velocidade. Isso era uma atribuição exclusiva da Oi, que era quem tinha um contrato com a FIFA.

Quem teve que fazer isso e arcar com os investimentos, cujo retorno é difícil de ser mensurado, foi ninguém mais que a Telebrás. A estatal teve que atuar fora da sua definição para ficar compatível com os interesses da Oi. Não tinha nenhum motivo para a Telebrás fazer esse investimento.

Mas o grande problema é que o governo não tem mais interesse. É muito importante perceber o seguinte: Orçamento. Quer saber o planejamento estratégico do governo? É só olhar o orçamento. Onde está colocado o dinheiro e onde ele foi executado. É o que é importante para o governo. E lá não está a banda larga. Podemos observar cada dia um orçamento mais minguado e a baixa execução dada a ele (VIOMUNDO, 2013).

Outras afirmações enfáticas são feitas por Rogério Santanna para indicar, inclusive, a busca das operadoras para atuarem no mercado de banda larga que antes não desejavam — e para as quais as atribuições haviam sido destinadas à Telebrás — e, assim que inseridas no contexto do PNBL (mesmo depois de a política ter sido lançada), as posteriores estratégias para invisibilizar o Programa, fazendo com que os consumidores tivessem dificuldade de achar os serviços atrelados à política pública e, quando encontrados, o estabelecimento da oferta dentro de um regime de precariedade tão perceptível que qualquer pacote de operadora, de menor banda, apresentaria melhores condições para contratação do que as estimuladas pelo PNBL (VIOMUNDO, 2013).

Esse desmonte, aludido por Rogério Santanna, da política pública em implantação, tendo em vista as não condições iniciais de o Mercado (através das empresas de telecomunicações) conduzir a agenda decisória para seus objetivos, respingam nos provedores de Internet que atuam na última milha (e contratam seus serviços de *backbone* das grandes operadoras) prejudicando todo o sistema estruturado para atender os cidadãos por meios privados (através das grandes operadoras e dos pequenos provedores) e públicos (através da Telebrás) (VIOMUNDO, 2013).

Todo o contexto apresentado ao longo da corrente subseção intenta dar a devida atenção ao papel dos grupos de interesse na conformação de uma agenda

decisória e como sua influência pode incidir sobre uma política pública não só no momento de conformação das agendas, mas também ao longo de sua implementação – no limite, promovendo o próprio desmonte da política tal como concebida originalmente.

Vale ressaltar que o objetivo aqui não é o de realizar um juízo de mérito quanto às decisões tomadas no âmbito do setor de telecomunicações e da adesão de uma política de massificação da banda larga para o caso brasileiro, mas de interpretar o poder que determinados grupos exercem sobre uma política pública, clarificando que os esforços empregados na conformação de uma janela de oportunidade não significam que o trabalho esteja encerrado e que as condições interpostas para a política estejam asseguradas (questão que poderá ser vista, de diferentes formas, também no caso estadunidense).

No caso estadunidense, o uso de documentos complementares ao *National Broadband Plan* e de matérias publicadas pela imprensa dos Estados Unidos, entre 2008 e 2010, deram condições para o mapeamento dos atores que congregam os principais grupos de interesse na política de banda larga daquele país.

Conforme grupo de interesse 1 – Congresso Federal, do Quadro 16 – Grupos de Interesse da Política de Banda Larga Estadunidense, as propostas iniciais do que viria a se tornar a *American Recovery and Reinvestment Act of 2009* (Lei Americana de Recuperação e Reinvestimento de 2009) foram apresentadas, primeiramente, no Senado e na Câmara Federal, sendo coadunadas, com aquiescência das duas casas legislativas, e sancionadas pelo Presidente Barack Obama em 17 de fevereiro de 2009 (FCC, 2020).

Esta lei de amparo à recuperação econômica, do emprego, da infraestrutura, da estabilidade fiscal, dentre outras áreas que careciam de investimentos, contempla a criação de um *National Broadband Plan*, que ficaria ao encargo da *Federal Communications Commission* (FCC, 2020).

A liderança das duas casas legislativas para impulsão da *Public Law 111–5* (Lei Pública 111-5 – como também é chamada a Lei Americana de Recuperação e Reinvestimento de 2009) se deu no contexto da vitória de Barack Obama na corrida pela Casa Branca, confirmada em 05 de novembro de 2008, e no mês de dezembro o Presidente já estava – assessorado por sua equipe de transição – debatendo com congressistas Democratas sob a possibilidade de apresentação de uma lei de

recuperação da economia estadunidense (CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2009).

Na altura da votação final da lei pelo legislativo estadunidense, a imprensa do país já chamava a política progressista de reinvestimento na economia de Plano de Recuperação do Presidente Barack Obama (ainda que ela tenha sido iniciada, oficialmente, por congressistas Democratas). Os debates em torno da medida agitaram senadores e deputados, e a vitória, que viria em 16 de fevereiro, enfrentou um Senado Federal fortemente dividido (POLITICO, 2009a).

Na disputa na Câmara Federal, 246 deputados votaram a favor da medida de recuperação econômica contra 183 deputados que não referendaram o projeto – vitória dos Democratas sem qualquer apoio dos Republicanos. No Senado, por sua vez, os Republicanos se dividiram, sendo que uma ala mais moderada optou por aprovar o projeto, não dando ainda margem suficiente de vitória, obrigando o Senador Sherrod Brown (substituto de Ted Kennedy, que se tratava de câncer e faleceria meses depois) a enfrentar diversos deslocamentos entre Washington e Ohio, onde ocorria o funeral de sua mãe, para garantir o sexagésimo voto necessário para a vitória (POLITICO, 2009a).

A FCC indica, em seu *website* institucional, que a Lei Americana de Recuperação e Reinvestimento de 2009 era uma resposta extraordinária para o momento mais crítico atravessado pela economia estadunidense desde a Grande Depressão, e o foco na geração de empregos, que integra o documento base do *National Broadband Plan*, parece antever cobranças a respeito deste tema, em virtude das expectativas do Congresso e do Presidente Barack Obama quanto a respostas efetivas para o pior ano da crise do *subprime* (iniciada em 2007), que desempregava 600 mil estadunidenses no exato momento em que um Presidente Democrata chegava à Casa Branca com o discurso de criar os postos de trabalho necessários para empregar a população do país novamente (FCC, 2020; REAL CLEAR POLITICS, 2008; THE NEW YORK TIMES, 2009).

Conforme grupo de interesse 2 – Congresso Federal, do Quadro 16 – Grupos de Interesse da Política de Banda Larga Estadunidense, a *Federal Communications Commission* atuou como ente central na construção do *National Broadband Plan* fazendo uso de dinâmicas distintas das aplicadas pelo Brasil para a composição da política de banda larga estadunidense.

Enquanto no Brasil, um Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital (conselho gestor de programa remanescente do Governo Federal, com integrantes de diferentes pastas) foi utilizado para os debates sobre a composição da política pública, os Estados Unidos optaram por centrar esforços na FCC – fazendo uso do *feedback* (conforme relatado em subseção específica desta Dissertação) como artifício de comunicação entre grupos de interesse e o Governo Federal – incluindo os próprios entes da administração pública federal (BRASIL, 2010; ESTADOS UNIDOS, 2010).

No texto-base do *National Broadband Plan*, a FCC indica a cooperação da *National Telecommunications and Information Administration* (Administração Nacional de Telecomunicações e Informações – NTIA) para efetivar as obrigações da FCC dispostas na Lei de Recuperação. Em associação com o Programa de Oportunidades de Tecnologia de Banda Larga estabelecido pela Lei, os trabalhos coordenados entre FCC e NTIA geraram o *National Broadband Plan*, sem, contudo, dirimir a função protagonista da FCC na composição do documento, com breves referências à atuação da NTIA.

Esse debate sobre a liderança da FCC na elaboração do *National Broadband Plan*, em relação à NTIA, diz respeito ao papel que cada ente exerce junto ao Governo Federal. Até o presente parágrafo, no que diz respeito à função desempenhada pela FCC na construção do Plano Nacional de Banda Larga Estadunidense, as associações ao Ministério das Comunicações são pertinentes (tendo em vista que, para o caso do Programa Nacional de Banda Larga, a política setorial foi construída por um Comitê Gestor, ao passo que o antelóquio do PNBL, o Um Plano Nacional para Banda Larga, este sim, é de completa autoria do Ministério das Comunicações).

No entanto, se avaliarmos o caráter institucional da FCC e da NTIA, é patente que a FCC é um órgão regulador nos Estados Unidos enquanto a NTIA é um ente do Executivo Federal daquela nação. Em poucas palavras e com a devida margem segura de comparação, o que podemos afirmar é que a FCC está mais para a institucionalidade posta à Anatel, no Brasil, e que a NTIA, por seu turno, para a institucionalidade posta ao Ministério das Comunicações. De maneira sintética, o que poderíamos aferir, com essa digressão, é que a criação do *National Broadband Plan* nos Estados Unidos pela FCC representaria, analogamente, a criação do Programa Nacional de Banda Larga no Brasil pela Anatel (algo impensado, haja

vista que a agência reguladora não possui essas atribuições, mas sim o Ministério das Comunicações) (BRASIL, 2010; BRASIL, 2009; ESTADOS UNIDOS, 2010; FCC, 2020; NTIA, 2020).

Nesse enquadramento, de ação isolada por parte da FCC para composição do *National Broadband Plan*, ainda que seu sistema de *feedback* seja, ao menos no que é apresentado ao longo de seu texto-base, mais aprimorado do que o do caso brasileiro e que a participação da NTIA, sem declaração do nível de aprofundamento deste ente na formulação da política, seja considerada, é manifesto que a quantidade de órgãos públicos envolvidos na construção da política de banda larga do Brasil, entre 2008 e 2010, conta com muito mais pluralidade de participação de diferentes orbes do Governo Federal do que no texto-base da política dos Estados Unidos (BRASIL, 2010; BRASIL, 2009; ESTADOS UNIDOS, 2010).

Somado ao exposto no parágrafo anterior, as críticas relatadas no periódico Free Press (2009) sobre a má condução das oficinas públicas e eventos conduzidos ao longo da corporatura do *National Broadband Plan* deixam dúvidas quanto à capacidade de determinados grupos de interesse de serem ouvidos e atendidos, ainda que o sistema de *feedback*, ao menos retoricamente no texto-base da política, intencionasse dar conta desse distanciamento entre Estado e Sociedade (e, portanto, dos diferentes grupos de interesse) (FREE PRESS, 2009; ESTADOS UNIDOS, 2010).

Antes de alcançar os grupos de interesse que compunham as oficinas públicas e eventos relatados acima, trataremos do papel do Presidente Eleito, Barack Obama, e de seu time de assessores de campanha (que se tornariam assessores de Governo) nas negociações com os congressistas estadunidenses (lembrando que no grupo de interesse 1 – Congresso Federal, as análises foram feitas a partir da perspectiva do Senado e da Câmara Federal, e que neste momento a centralidade da análise residirá no papel do Presidente Obama, em consonância com as leituras já feitas para o Presidente Lula – perspectivas defendidas por Kingdon ([1984] 2014) ao longo de sua apresentação do MSF).

Conforme grupo de interesse 3 – Presidência Eleita da República e Escritório Executivo do Presidente, do Quadro 16 – Grupos de Interesse da Política de Banda Larga Estadunidense, a diferença substancial para inspeção do caso brasileiro em comparação ao do caso estadunidense é a de que ao passo que o Presidente Lula estava nos meses finais de seu mandato presidencial – ainda que já

soubesse que sua sucessora era colega de partido e integrante de seu Governo, como Ministra Chefe da Casa Civil – o Presidente Obama havia acabado de ser eleito (e assumiria a Gestão de um adversário político, Republicano) e não estava empossado quando iniciou as tratativas com congressistas Democratas para a apresentação de uma lei de reinvestimento e recuperação da economia dos Estados Unidos (CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2009; BRASIL, 2010).

Relatório de 29 de dezembro de 2008, apresentado pelo *Congressional Research Service* (2009) indicava que Barack Obama, antes mesmo de ter sua posse oficializada, em 20 de janeiro de 2009, inclinava-se a apresentar um pacote de medidas emergenciais de combate à crise do *subprime* que envolveria de US\$ 670 a US\$ 770 bilhões, algo que poderia alcançar a marca de US\$ 850 bilhões ao chegar à agenda do Congresso dos Estados Unidos. Deste montante global, US\$ 350 bilhões dedicar-se-ia a obras públicas (inseridos aí os recursos que financiariam o *National Broadband Plan*), energia alternativa, assistência médica, modernização de escolas e expansão do seguro-desemprego e dos benefícios do vale-refeição (CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2009).

Logo após a emissão do primeiro relatório, o Presidente Eleito Barack Obama teria uma reunião com os líderes do Senado e da Câmara, em 5 de janeiro, e, encerrado este encontro, as notícias expunham que a parcela do pacote destinada a cortes de impostos aumentaria para cerca de 40%, alcançando valores próximos a US\$ 300 bilhões (CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2009).

Foram sugeridos também, por parte do Presidente Eleito, créditos para famílias trabalhadoras de até US\$ 1.000 aos casais e US\$ 500 aos solteiros. As provisões comerciais abarcavam extensões da depreciação de bônus e despesas com pequenas empresas – sancionadas em fevereiro de 2008 e que expiraram no final de 2008 – e, ainda, uma provisão estendida de prejuízos operacionais líquidos debatida, mas não sancionada, em 2008. Também foi indicada a necessidade de expansão do crédito habitacional, adotado na legislação habitacional de 2008, e da expansão dos incentivos à energia renovável (CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2009).

Em 9 de janeiro, apenas quatro dias após o encontro entre o Presidente Eleito (que estava ainda 11 dias distante da posse) e os congressistas, a imprensa já noticiava a resistência dos parlamentares do Congresso a duas disposições do plano: a do crédito fiscal de US\$ 3.000 para empregadores que contratassem novos

trabalhadores e a do crédito das famílias trabalhadoras, que previa um aporte de 6,2% dos ganhos até o teto de US\$ 500 para solteiros e US \$ 1.000 para casais (numa clara política de transferência de renda da qual Obama já esperava por algum nível de resistência) (CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2009).

Após a posse, a aprovação da Lei Americana de Recuperação e Reinvestimento de 2009 pelo Congresso, em 16 de fevereiro de 2009; a sanção pelo agora Presidente Barack Obama, em 17 de fevereiro de 2009; e o começo dos trabalhos, em julho de 2009, do homem de confiança da campanha de Obama – Julius Genachowski, que assumiria a Presidência da *Federal Communications Commission* e iniciaria as discussões sobre o *National Broadband Plan* –, o Escritório Executivo do Presidente dos Estados Unidos da América, em ação coordenada com o Conselho Econômico Nacional, lançaria o *Recovery Act Investments in Broadband: Leveraging Federal Dollars to Create Jobs and Connect America* (Lei de Recuperação de Investimentos em Banda Larga: Alavancando Dólares Federais para Criar Empregos e Conectar a América) que se tornaria um marco documental no cumprimento de algumas perspectivas defendidas pela FCC no *National Broadband Plan* – recordando que a FCC não possui autonomia como ente de Estado, portanto, suas políticas são sugestões para que outros órgãos de Governo executem, diferentemente das atribuições do Ministério das Comunicações, no Brasil, que tem papel executor (EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENTE, 2009; CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2009).

O documento, produzido pelo Escritório Executivo do Presidente, confirma os investimentos, na casa dos US\$ 7,2 bilhões, oriundos da Lei de Recuperação da Administração, que expandiriam o acesso à banda larga em todo o país e forneceriam recursos de conexão à população estadunidense – tanto em áreas urbanas quanto em áreas rurais, encetando a fase de implementação do *National Broadband Plan* por um órgão da administração executiva dos Estados Unidos (EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENTE, 2009).

Por fim, resgatamos algumas estruturas de *feedback* nos parágrafos finais desta subseção, donde se avaliará a participação de diferentes atores em espaços conformados pela FCC, por meio de oficinas públicas e eventos de campo, buscando compreender como determinados grupos de interesse foram incluídos (e se de fato foram realmente incluídos) na composição da política pública de banda larga estadunidense produzida ao longo de 2009.

Conforme grupo de interesse 4 – Atores envolvidos nas Oficinas Públicas e Eventos de Campo da FCC, do Quadro 16 – Grupos de Interesse da Política de Banda Larga Estadunidense, os grupos de interesse agenciados pela FCC – os mais variados possíveis por determinação do órgão regulatório – apresentaram algumas críticas quanto à forma de comunicação (com pouca antecedência) e o formato das apresentações (com plateias sem direito à comunicação oral, apenas fazendo indicações e perguntas por cartões) (FREE PRESS, 2009; ESTADOS UNIDOS, 2010).

O sistema de *feedback* adotado pelos Estados Unidos é exaltado em relação ao sistema adotado pelo Brasil, ao longo da subseção O Feedback da Política de Banda Larga do Brasil e dos Estados Unidos, na seção do Fluxo de Problemas em especial, pela comunicação com a sociedade civil não organizada, ao passo que o Programa Nacional de Banda Larga, ao menos nos elementos analisados no corpo da política, não adotaram nenhum nível de comunicação institucional que permitisse que empresas, instituições ou até mesmo cidadãos (não participantes do Fórum Brasil Conectado, que era bastante restrito) apontassem caminhos ou levantassem contribuições relevantes quanto às necessidades de diferentes regiões do país – algo que, nos Estados Unidos, a FCC assume ter feito (ESTADOS UNIDOS, 2010; BRASIL, 2010).

Por outro lado, na análise dos grupos de interesse, foram identificadas críticas ao longo do processo em alguns veículos de imprensa, com destaque para o Free Press (2009), pelo fato de conter todas as insatisfações relativas à dinâmica adotada pela FCC e posterior resposta do órgão regulador sobre sua atuação ao longo das Oficinas Públicas e dos Eventos de Campo.

A crítica tomou forma a partir da audiência (um evento de campo) em que participariam o Presidente da FCC, Julius Genachowski, e a Comissária Meredith Attwell Baker, em San Diego – etapa para coleta de sugestões prevista no itinerário de composição do *National Broadband Plan*. O evento de campo, focado na “mudança transformacional resultante da confluência de mobilidade e banda larga”, teve seu anúncio divulgado com menos de 48 horas de antecedência. Contando com o evento de San Diego, essa já era a quarta atividade produzida pela FCC nesse formato, que tinha por objetivo “promover um diálogo aberto entre a FCC e o público sobre o desenvolvimento de um plano nacional de banda larga” (FREE PRESS, 2009).

A organização, no entanto, com ausência de informações e comunicação prévias, com a devida antecedência que exige eventos dessa magnitude, comprometeu o engajamento e a participação de atores relevantes para o processo, segundo matéria da Free Press (2009), justamente contra parcela da comunidade interessada na temática que necessita desse espaço de diálogo (diferente de lobistas e advogados do setor que têm contato direto com a FCC, em muitas oportunidades) (FREE PRESS, 2009).

Diálogo, a propósito, é algo cobrado pela matéria do veículo de imprensa especializado. Com exceção de um único dos quatro encontros, não conduzido pelo Presidente da FCC (Julius Genachowski), em que perguntas e respostas puderam ser feitas com sustentação oral, nos outros três encontros, em diferentes regiões do país, os convidados precisavam registrar suas questões ou sugestões em cartões, sem espaço para comunicação oral aberta entre grupos de interesse e formuladores de políticas públicas da FCC (FREE PRESS, 2009).

Nas palavras de Josh Silver, Diretor Executivo da Free Press:

A FCC assumiu um compromisso retórico de envolver o público na elaboração do *National Broadband Plan*. Mas o público não pode participar se não souber que esses eventos estão acontecendo. E eles não aparecerão se não tiverem a oportunidade de falar diretamente com os formuladores de políticas. Se a FCC está se dando ao trabalho de agendar viagens pelo país e deslocar pelo menos 13 participantes, deve ser capaz de dizer ao público que isso está acontecendo com algumas semanas - e não alguns dias - de antecedência.

A nova liderança da FCC prometeu mudar os negócios, como de costume, e buscar abertura e transparência. Mas ações falam mais do que palavras. No passado, criticamos a FCC por não envolver o público em decisões cruciais e por agendar audiências de última hora para criar a aparência de participação pública. Da nova liderança da comissão deve-se esperar manter o mesmo padrão ou um padrão ainda mais elevado [de diálogo].

Advogados e lobistas do setor e outras pessoas de dentro têm muitas oportunidades de falar com a FCC. Se a nova liderança da agência e a agência realmente querem ouvir o público - e eles dizem que sim -, eles precisam adotar uma abordagem diferente. Esperamos trabalhar com eles para trazer o público ao processo. (FREE PRESS, 2009).

O embate entre o órgão de imprensa especializado e a FCC movimentou o ente regulador para a produção de uma resposta em nome da entidade, emitida pelo Porta Voz da FCC, explicitando que:

O processo de desenvolvimento do Plano Nacional de Banda Larga foi um dos mais abertos da história da Comissão e proporcionou mais

oportunidades de participação pública do que nunca. A participação do público nas 27 oficinas da equipe da FCC e em 4 audiências foi forte. 1.500 pessoas participaram pessoalmente dos workshops da equipe e mais de 6.600 participaram on-line. No entanto, queremos incentivar ainda mais a participação do público, e pretendemos lançar um cronograma das próximas audições de campo para fornecer maior aviso prévio ao público (FREE PRESS, 2009).

A declaração da FCC segue a linha das afirmações feitas no prólogo do *National Broadband Plan*. Na etapa final dos trabalhos, 36 oficinas públicas foram realizadas e ao menos cinco das trinta e uma temáticas elencadas pela FCC foram adicionadas por grupos de interesse (FCC, 2009a; CUNHA, 2012).

Como visto na subseção O Feedback da Política de Banda Larga Brasileira e Estadunidense, da seção O Fluxo de Problemas, ao contrário dos Estados Unidos, das 61 ações apresentadas pelo Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital do Brasil, nenhuma nova ação foi incluída pelos grupos de interesses (FCC, 2009a; CUNHA, 2012).

Essas potenciais contribuições, postas sob foco, apontam para algum nível de influência dos grupos de interesse participantes das 36 oficiais públicas (com a inserção de 5 dentre as 31 temáticas finais abordadas no *National Broadband Plan*) em relação aos únicos 3 encontros promovidos pelo Fórum Brasil Conectado (que não alçaram nenhuma nova ação dentre as 61 já listadas pelos formuladores de políticas brasileiros) (CUNHA, 2012).

Dentro desta perspectiva, ainda que a aproximação com grupos de interesse desmembrados do aparato estatal – e sem grande poder de barganha – não se mostre impecável, por relatos de ao menos um dos grupos de interesse apresentados ao longo da Dissertação, é presumível que as dinâmicas desenvolvidas pelo Governo estadunidense, por intermédio da FCC, para a contribuição tanto de membros da sociedade civil não organizada quanto de atores ligados à temática da banda larga, foram mais maduras do que as dinâmicas adotadas pelo Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital (que promoveu poucos encontros entre os grupos de interesse ligados ao Fórum Brasil Conectado e não apresentou qualquer mecanismo de diálogo com a sociedade civil não organizada, ao longo do antelóquio e do documento norteador da política de banda larga, o Programa Nacional de Banda Larga brasileiro).

4.4.3 O *Turnover* na Política de Banda Larga do Brasil e dos Estados Unidos

Conforme apresentado no Capítulo 2, o *turnover* trata-se de um mecanismo, dentro do fluxo da política, descrito no modelo de Kingdon ([1984] 2014), pelo qual parcela significativa das alterações da agenda ocorre, principalmente, quando o cargo posto em *turnover* refere-se do cargo de chefe máximo do poder executivo nas democracias presidencialistas.

Para Kingdon ([1984] 2014), a autonomia conferida ao Presidente da República, que lhe possibilita a substituição de Ministros de Estado, a reorganização de estruturas estatais e a definição de temáticas estratégicas, é indispensável para se compreender como determinado tema alcança a agenda governamental (e posterior agenda decisória) e, desta forma, todo *turnover* dessa magnitude, somado a demais elementos na composição de uma janela de oportunidade, é solo fértil para a composição de uma acoplagem que garanta a afirmação de uma nova política pública ou a alteração do curso de uma política pública já existente.

Outros cargos de destaque – como o de Ministros de Estado que atuam em pastas setoriais específicas ou agentes de governo em altos postos – também são de relevância analítica, pois apresentam, em certas circunstâncias, poder de influência sobre as decisões do Presidente da República ou na própria condução da política pública, o que acaba tornando o papel desempenhado por esses entes passível de interesse no estudo da conformação da agenda.

A seguir, dois quadros são apresentados em que os *turnovers* localizados ao longo da composição da política de banda larga dos países são destacados, suas referências são identificadas e as citações, resgatadas em fontes secundárias (que não diretamente nos textos-base das políticas públicas já que nem para o caso do Brasil ou dos Estados Unidos essas questões são explicitadas no corpo da política pública), são organizadas tematicamente para cada país avaliado (Brasil e Estados Unidos). Na sequência, da apresentação dos quadros, problematizações complementares são realizadas a partir da análise comparada das políticas públicas, destacando, sem desconsiderar possíveis semelhanças, as diferenças encontradas entre uma e outra Política Nacional de Banda Larga.

QUADRO 17 – *TURNOVER* DA POLÍTICA DE BANDA LARGA BRASILEIRA

<i>TURNOVER 1</i>	REFERÊNCIA
-------------------	------------

1 – Chegada de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República	FAGNANI, 2011
CITAÇÕES	
<p>A política social do Governo Luiz Inácio Lula da Silva “[...] se insere numa longa fase de tensões entre paradigmas (Estado Mínimo versus Estado de Bem-Estar Social) observadas no período entre 1990 e 2002. Essas fricções, intensas nessa quadra, permaneceram vivas entre 2003 e 2005 e arrefeceram entre 2006 e 2010. Mais especificamente, inserida nessa trajetória, a política social de Lula compreende duas etapas bem definidas.</p> <p>A primeira – Mudança ou Continuidade (2003-2005)? - é marcada pela manutenção da ortodoxia econômica que teve consequências nos rumos tensionados da política social. Conviviam no seio do próprio governo forças defensoras do Estado Mínimo e setores que defendiam os direitos universais.</p> <p>A segunda – Ensaio Desenvolvimentistas (2006-2010) – é marcada pelo arrefecimento dessas tensões. A crise financeira internacional (2008) mitigou a hegemonia do pensamento neoliberal e a agenda do "Estado Mínimo" perdeu força. O crescimento econômico voltou a ter destaque na agenda do governo. A melhoria do mundo do trabalho e das contas públicas abriu espaço para a ampliação do gasto social. Caminhou-se para construção de uma estratégia na qual políticas universais e focalizadas são complementares. A despeito dessas inflexões positivas, o espectro do retrocesso ainda permaneceu vivo, embora com menor intensidade.” (FAGNANI, 2011, p. 41)</p>	
TURNOVER 2	REFERÊNCIA
2 - Chegada de Dilma Rousseff à Presidência da República	BOLANÕ & REIS, 2014
CITAÇÕES	
<p>“[...] o PNBL trouxe consigo um novo modelo de atuação do Estado regulador. Não apenas pelos seus objetivos, mas ainda pela revitalização da Telebrás, a antiga estatal privatizada em 1998. A intenção do Governo Lula era de que a Telebrás participasse apenas no atacado, oferecendo capacidade de rede por R\$ 230/Mbps (links). Para ter acesso à rede estatal, as empresas privadas teriam de assegurar a oferta do serviço ao consumidor pelo preço de R\$ 35 por uma velocidade de no mínimo 512 Kbps. Posteriormente, já no Governo Dilma Rousseff, em 2011, o compromisso assinado pelas concessionárias foi o de levar a banda larga a R\$ 35 por uma velocidade de no mínimo 1 Mbps a todos os municípios do Brasil, o que foi comemorado pela sociedade civil e anunciado pelo governo como uma conquista da sociedade depois de meses de intensas negociações com as empresas, que se recusavam a aceitar a ampliação do backhaul nas metas do Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU III).” (BOLANÕ & REIS, 2014, p. 396)</p>	
TURNOVER 3	REFERÊNCIA
3 – Substituição de Hélio Costa por José Artur Filardi e posterior chegada de Paulo Bernardo ao Ministério das Comunicações	FOLHA DE SÃO PAULO, 2010
CITAÇÕES	
<p>“Conflito: Desde que o Programa Nacional de Banda Larga começou a ser discutido no governo, estabeleceu-se um conflito entre o Ministério das Comunicações, de um lado, e a assessoria direta da Presidência da República (Cezar Alvarez) e Ministério do Planejamento (Rogério Santanna, secretário de Logística e Tecnologia da Informação), de outro. Costa defende que o programa seja tocado pelas empresas privadas, enquanto Alvarez e Santanna querem que o governo participe do mercado, por meio da Telebrás.</p> <p>Em dezembro de 2009, o governo conseguiu, via liminar na Justiça, que a rede de 16 mil quilômetros de fibras ópticas que estava na massa falida de outra empresa com participação estatal, a Eletronet, passasse para as estatais do setor elétrico. Com a decisão, fortaleceu-se a ideia do governo de usar a Telebrás como gestora dessa rede de fibras, para atuar no mercado a fim de massificar o acesso à internet em alta velocidade, com preços menores do que os cobrados hoje pelas empresas privadas no setor.” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2010)</p>	

FONTE: Elaborado pelo autor.

QUADRO 18 – TURNOVER DA POLÍTICA DE BANDA LARGA ESTADUNIDENSE

TURNOVER 1	REFERÊNCIA
1 – Chegada de Barack Obama à Presidência dos Estados Unidos	GOMES, FERNANDES, REIS &

	SILVA, 2009 FINGUERUT, 2014
CITAÇÕES	
<p>“Numa mensagem postada em 4 de junho de 2008 no blog Media & Politics, ainda durante as primárias do Partido Democrata, Michael Cornfield, cientista político americano e diretor de pesquisa do Projeto Democracia On-line da Universidade George Washington, declarou o seguinte: ‘Sem internet não haveria Obama. A diferença de compreensão, entre as campanhas de Obama e Clinton, sobre o que se pode realizar por meio da política on-line tem sido um fator decisivo nessa que é a maior reviravolta na história das primárias presidenciais. Há, naturalmente, outras diferenças importantes: a estratégia empregada no caucus, o glamour, a oratória, os discursos enfocando diretamente o preconceito. Mas nenhuma delas teria sido decisiva sem o dinheiro que Obama arrecadou on-line, os vídeos que Obama postou on-line e, acima de tudo, os milhões de pessoas que aderiram on-line à campanha de Obama, em seus tempos e termos próprios’ (CORNFIELD, 2008)” (GOMES, FERNANCES, REIS & SILVA, 2009, p. 29).</p> <p>“Para Halperin e Heilemann (2010) a disputa pela indicação do partido Democrata sinalizava que Obama, sem necessariamente representar um movimento ou trazendo uma ideia nova, firmar-se-ia como o candidato de oposição a Bush, sendo capaz de trazer alguma transformação sem, com isso, especificar exatamente qual mudança ocorreria e sem rejeitar totalmente o legado do governo republicano. Foi com este espírito que Obama ganhou a eleição e montou seu gabinete.</p> <p>Nos setores mais sensíveis e estratégicos, como o da economia e da segurança, houve uma continuação. Ao mesmo tempo, apresentava um perfil mais centro-progressista com a inclusão de secretários e assessores recrutados em centros de pesquisa e think tanks como o Brookings Institute e o Center for American Progress. Modificava, assim, o perfil do governo Bush que tinha sido definido por nomes ligados ao American Enterprise Institute, Rand Corporation e o Project for the New American Century” (FINGUERUT, 2014, p. 282)</p>	
TURNOVER 2	REFERÊNCIA
2 – Chegada de Julius Genachowski à Presidência da Federal Communications Commission – FCC	THE NEW YORK TIMES, 2008 POLITICO, 2009b FOLHA DE SÃO PAULO, 2008
CITAÇÕES	
<p>“Enquanto se prepara para assumir o cargo, o presidente eleito Barack Obama conta com uma pequena equipe de consultores que liderarão sua operação de transição e ajudarão a escolher os membros de um novo Governo Obama. A seguir, parte de uma série de perfis de membros em potencial da administração.</p> <p>Nome: Julius Genachowski</p> <p>Sendo considerado para: Um consultor da Casa Branca, talvez supervisionando questões de tecnologia ou energia. Ele também pode acabar na Comissão Federal de Comunicações. É co-líder do grupo de trabalho de políticas da equipe de transição de Obama sobre tecnologia, inovação e reforma do governo.” (THE NEW YORK TIMES, 2008)</p> <p>“A mudança política trazida pelo domínio democrata, que já está afetando os setores de energia e saúde, está prestes a mudar para um novo setor: a tecnologia.</p> <p>O candidato do presidente Barack Obama para chefiar a Comissão Federal de Comunicações, Julius Genachowski, deve ser confirmado pelo Senado ainda este mês - e os ativistas esperam que ele intensifique os esforços para garantir acesso igualitário à Internet.” (POLITICO, 2009b)</p> <p>“O presidente eleito, Barack Obama, escalou para sua equipe de conselheiros para a transição seis de seus maiores doadores de campanha.</p> <p>A lista, afirma reportagem do jornal americano "USA Today", inclui Julius Genachowski, ex-executivo da área de tecnologia e colega de Obama no curso de direito em Harvard que arrecadou mais de US\$ 500 mil para a campanha do Senador. Outro nome é Federico Peña, ex-secretário de gabinete da administração Bill Clinton que arrecadou mais de US\$ 50 mil.</p> <p>Organizações políticas independentes apontam que a proximidade destes doadores com o processo</p>	

de escolha da equipe de governo de Obama pode dar a eles uma influência excessiva na nova administração” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2008)

FONTE: Elaborado pelo autor.

No caso brasileiro, conforme mencionado na seção O Fluxo de Problemas no Brasil e nos Estados Unidos, na subseção O *Feedback* na Política de Banda Larga do Brasil e dos Estados Unidos, o então Presidente – Luiz Inácio Lula da Silva – teve participação ativa na composição de reunião interministerial que tratava da temática da inclusão digital a partir da coadunação de iniciativas dispersas pelo Governo Federal (BRASIL, 2010).

Este protagonismo presidencial se alinha às perspectivas endossadas por Kingdon ([1984] 2014), sobre a importância da figura do Presidente da República para a inserção de determinadas questões na agenda governamental, que se configuram em problemas a partir das percepções dos formuladores de políticas públicas e demais agentes estatais e vão se conformando numa problemática capaz de atrair a atenção de público mais amplo (especializado ou não). Essa ação presidencial não é suficiente para que uma questão sobreviva a todo o ciclo de configuração de uma agenda, mas pode contribuir substancialmente para que um tema resista por algum tempo.

Conforme *turnover* 1 – Chegada de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República, do Quadro 17 – *Turnover* da Política de Banda Larga Brasileira, uma considerável mudança se sucedeu a partir da derrota do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) à liderança do Poder Executivo nacional.

Se, por um lado, ao PSDB é creditada a consolidação da agenda neoliberal tardia que o Brasil vivenciou entre 1990 e 2002, por outro lado, ao PT é creditada a retomada de uma agenda de bem-estar social que havia sido abandonada desde o impulso para a redemocratização do País, após o Golpe Militar de 1964 (que instaurou o país em 21 anos de ditadura) (FAGNANI, 2011).

Mas os movimentos de composição de uma agenda de bem-estar social ou de uma agenda neoliberal não são tão pragmáticos e com alternâncias tão rápidas em virtude do *turnover* experimentado, na transição do Executivo Federal, entre os Governos Luiz Inácio Lula da Silva e Fernando Henrique Cardoso (FAGNANI, 2011).

Após um ciclo de 12 anos de agenda neoliberal predominante, a antinomia promovida, especialmente durante o governo Fernando Henrique Cardoso, entre as políticas macroeconômicas e de reforma do aparelho estatal (neoliberais em essência) e as retóricas social desenvolvimentistas (que nunca se consolidaram) não deixam dúvidas de que o neoliberalismo desempenhou papel de domínio em relação a qualquer possibilidade de política de bem-estar social e imprimiu, à posterior agenda do Partido dos Trabalhadores – a partir de 2003 –, resquícios que precisariam ser combatidos antes que as políticas sociais ganhassem protagonismo (FAGNANI, 2011).

Para Fagnani (2011), o Governo Luiz Inácio Lula da Silva é subdividido em dois grandes momentos em que no primeiro, nominado de Mudança ou Continuidade, a ambiguidade entre a manutenção da ortodoxia econômica e dos avanços em políticas sociais tensionam o Estado em sua estrutura alicerçada no neoliberalismo - professado por mais de uma década – e no segundo, nominado de Ensaio Desenvolvimentista, os tensionamentos esmorecem (em parte pelo peso exercido pela crise econômica de 2008 nos limites de atuação da agenda neoliberal) dando espaço para que políticas sociais alcançassem a agenda governamental (sustentadas nas transformações positivas no mundo do trabalho e no controle dos gastos públicos) (FAGNANI, 2011).

O primeiro momento – Mudança ou Continuidade – é vivenciado pelo Governo Petista entre 2003 e 2005 quando, das ações sociais que se converteram em políticas públicas emblemáticas, o Programa Fome Zero recebeu maior atenção e destaque em relação a outras políticas sociais que, naquele período, já urgiam por ação estatal. O segundo momento – Ensaio Desenvolvimentista – é vivenciado pelo Governo Petista entre 2006 e 2010, quando as maiores ações sociais da Presidência de Luiz Inácio Lula da Silva são postas em curso (FAGNANI, 2011).

É neste segundo ciclo que surge o debate sobre o Plano Nacional de Banda Larga, em 2009, e a consolidação do Programa Nacional de Banda Larga, em 2010; completamente imersos em perspectivas desenvolvimentistas, a partir da ação do Estado por meio de empresas públicas, financiamento público nos espaços não atendidos pela iniciativa privada e universalização e massificação de acesso (BRASIL, 2010; BRASIL, 2009; FAGNANI, 2011).

O *turnover* experienciado pelo Brasil entre o final da gestão tucana (de Fernando Henrique Cardoso) e em decorrência das duas vitórias sucessivas do

Partido dos Trabalhadores (dando a Luiz Inácio Lula da Silva oito anos de mandato presidencial) não deixam dúvidas dos impactos consideráveis não só na entrada da temática (de massificação da banda larga) na agenda decisória como também da forma como a asserção seria tratada e que a política pública seria desenhada – a partir de pressupostos não mais neoliberais, praticados ao longo da década de 1990, dando espaço para uma nova agenda, mais alinhada ao bem-estar social, experimentada pelo Brasil nos anos que antecederam à redemocratização e em outros países do mundo, em período histórico muito anterior – décadas de 1950 e 1960 – ao da experiência brasileira (FAGNANI, 2011).

Por sua vez, o *turnover* entre as Gestões Petistas de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, embora não represente uma ruptura tão drástica quanto o primeiro *turnover* retratado, carece de inspeção, pois evoca elementos particulares entre a forma de ação de um e outro Governante (ainda que do mesmo partido político) que pressupõem apropriada análise e ponderação.

Conforme *turnover* 2 – Chegada de Dilma Rousseff à Presidência da República, do Quadro 17 – *Turnover* da Política de Banda Larga Brasileira, a participação da Presidenta na implementação da política de banda larga, que já havia sido configurada no governo anterior, não promove qualquer ruptura drástica, mas adiciona elementos na análise que encontram o *turnover* 3 (que trata da substituição do Ministro das Comunicações) (BRASIL, 2010; BRASIL, 2009).

Dilma Rousseff iniciaria seu mandato presidencial em 01 de janeiro de 2011, sendo que o Programa Nacional de Banda Larga acabava de ser apresentado ao povo brasileiro um mês antes (no começo de dezembro de 2010) (BRASIL, 2010).

Importante mencionar que, ainda que o Um Plano Nacional para Banda Larga e o Programa Nacional de Banda Larga tenham sido construídos no Governo Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff participou da composição da política de banda larga apreciada nesta Dissertação a partir do cargo que ocupou na Gestão Lula, como Ministra-Chefe da Casa Civil, de 2005 a 2010 (BRASIL, 2010; BRASIL, 2009).

A contribuição mais relevante de Dilma Rousseff para a fase de implementação da política de banda larga brasileira se deu através das negociações, realizadas em seu Governo, dos apontamentos do Plano Geral de Metas de Universalização, quando Dilma conseguiu dobrar a quantidade de banda que as operadoras privadas estavam dispostas a disponibilizar aos clientes em

maior vulnerabilidade social (que pagariam R\$ 35,00 na mensalidade de conexão de 1 Mbps – sendo que o mesmo valor havia sido inicialmente negociado, no Governo Lula, para oferta de 512 Kbps) (BOLAÑO & REIS, 2014).

Outra mudança nevrálgica iniciada no Governo Lula e finalizada no Governo Dilma, que receberia atenção especial da mídia e impactaria diretamente na configuração do Programa Nacional de Banda Larga, diz respeito à alteração do Ministro das Comunicações do Governo Lula, cargo que permaneceria ocupado por um interino até que Paulo Bernardo fosse empossado Ministro, em 2011, já na Gestão Dilma.

Conforme *turnover* 3 – Substituição de Hélio Costa por José Artur Filardi e posterior chegada de Paulo Bernardo ao Ministério das Comunicações, do Quadro 17 – *Turnover* da Política de Banda Larga Brasileira, a imprensa escrita brasileira (jornais e revistas de circulação nacional) indicava conflitos entre o então Senador Hélio Costa (afastado do Senado Federal, em 2005, para ocupar o cargo de Ministro das Comunicações do Governo Lula) e o Assessor Direto da Presidência da República, Cezar Alvarez, em relação ao papel que a Telebrás exerceria no Programa Nacional de Banda Larga (FOLHA DE SÃO PAULO, 2010).

Hélio Costa – à época Senador da República do Estado de Minas Gerais pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB, mas exercendo função de Ministro das Comunicações indicado pelo Presidente Lula – sempre verbalizou seu descontentamento com a participação da Telebrás, como empresa pública de atuação nacional, apontando predileção pela ação privada (com incentivo estatal) em todo o tipo de oferta prevista pelo Programa Nacional de Banda Larga (FOLHA DE SÃO PAULO, 2010).

Cezar Alvarez, por sua vez – à época Assessor Direto da Presidência da República, e pela distinção do cargo que ocupava, de grande proximidade com o Presidente Lula – defendia, em outra frente, a atuação não só da Telebrás como de outras empresas estatais para ampliação do alcance de infraestrutura de telecomunicações em regiões que o interesse privado não indicava viabilidade (NOSSA SANTA CATARINA, 2010).

O choque de perspectivas entre Hélio Costa e Cezar Alvarez se encerraria com a saída do Senador do Ministério das Comunicações, por necessidade do cumprimento da legislação eleitoral, tendo em vista que nos meses subsequentes

concorreria ao Governo do Estado de Minas Gerais (CORREIO BRASILIENSE, 2010).

No lugar do Senador Hélio Costa, José Artur Filardi permaneceria no cargo (por meio de decisão do Presidente Lula que, na época, nomeou todos os Chefes de Gabinetes dos 10 Ministros afastados para corridas eleitorais, interinamente) (O TEMPO, 2010).

Nessas condições, com a saída de uma figura política importante na cena nacional do Ministério das Comunicações, Hélio Costa, tratado pelo Intervozes, em edição de abril de 2007, como “O Ministro intocável das Organizações Globo”, a tensão subsequente entre José Artur Filardi (que já havia sido Assessor de Hélio Costa no Senado Federal e havia-se transferido junto com o Senador para o Ministério das Comunicações) e Cezar Alvarez indica vitória do Assessor Direto da Presidência da República (INTERVOZES, 2007).

Em digressão pertinente aos objetivos da presente Pesquisa, é preciso destacar que as restrições nas hipóteses de uso da banda larga entre o caso brasileiro e estadunidense, referidas no indicador 6 da subseção Indicadores da Política de Banda Larga Brasileira, que evidenciam a pouca pluralidade com que o Brasil inspeciona os possíveis serviços a serem ofertados em banda larga (com foco na TV Digital Aberta), em relação aos Estados Unidos, que sugere ao menos uma dezena de serviços em quatro frentes primordiais (saúde, educação, segurança pública e energia), encontram nesta seção um novo elemento (BRASIL, 2010; ESTADOS UNIDOS, 2010).

Sendo o então Ministro das Comunicações do Governo Lula, Hélio Costa – apontado como representante das Organizações Globo e de seus interesses (por veículos de imprensa) – e tendo ele, ao mesmo tempo, conduzido ou participado de todo o processo de construção da política de banda larga brasileira (como um dos atores centrais), não traz surpresa que os textos-base da política de banda larga deem visibilidade a certas questões, que tangenciam a oferta de TV Digital Aberta (BRASIL, 2010; INTERVOZES, 2007).

Cezar Alvarez, por sua vez, tornar-se-ia Secretario Executivo do Ministério das Comunicações na Gestão de Paulo Bernardo (conduzido ao cargo, ambos, por Dilma Rousseff, em janeiro de 2011) e em 30 de maio de 2011 seria confirmado como gestor máximo da Telebrás, no lugar de Rogério Santanna, aliado político na

revitalização e condução da Telebrás como elemento central na política de banda larga brasileira (TERRA, 2011a).

Esses três agentes estatais, Paulo Bernardo (no Governo Lula ocupando a posição de Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão do Brasil de 2005 a 01 de janeiro de 2011, quando se tornaria Ministro das Comunicações do Governo Dilma, permanecendo até o final de seu primeiro mandato), Cezar Alvarez e Rogério Santanna, certamente representam parte da equipe que inseriu na agenda decisória a participação nuclear da Telebrás no direcionamento da política de banda larga brasileira, em oposição a Hélio Costa, que demonstrou resistência considerável nessa questão nevrálgica para a configuração do Programa Nacional de Banda Larga nos moldes que conhecemos hoje.

No caso estadunidense, tanto a ruptura entre os Governos Bush e Obama quanto à chegada de Julius Genachowski à *Federal Communications Commission* dão contribuições para uma perceptível mudança de agenda que coloca a necessidade de massificação da banda larga em evidência.

Conforme *turnover* 1 – Chegada de Barack Obama à Presidência dos Estados Unidos, do Quadro 18 – *Turnover* da Política de Banda Larga Estadunidense, a importância da Internet no sucesso da campanha eleitoral de Barack Obama, visto até então como *outsider* político, e o perfil mais centro-progressista do Senador de Illinois (em oposição ao perfil mais conservador, nos costumes, e liberal, na economia, do Presidente George W. Bush) colocariam a banda larga em posição privilegiada, em relação a outros períodos, e romperiam com certos paradigmas cristalizados socialmente até então (GOMES, FERNANCES, REIS & SILVA, 2009; FINGUERUT, 2014).

Sobre o uso da Internet na Campanha Presidencial de 2008 nos Estados Unidos, especialistas em comunicação política indicam que o candidato Barack Obama, fazendo uso de um sistema *on-line* de comunicação e de arrecadação inovador para a época, transformaria seu sufrágio numa das mais bem sucedidas corridas eleitorais envolvendo a rede mundial de computadores, artifício de comunicação que, após a vitória, seguramente não seria ignorado (GOMES, FERNANCES, REIS & SILVA, 2009).

O cientista e consultor político, diretor de pesquisa do Projeto Democracia On-line e pesquisador vinculado à Universidade George Washington, Michael Cornfield, afirma que: “Sem internet não haveria Obama”. Num ciclo eleitoral anterior

ao que elegeria Obama, essa afirmação não poderia ser feita de forma tão contundente. Pelo contrário, em pesquisas realizadas no começo dos anos 2000 e apresentadas numa obra-referência sobre o assunto, com dados empíricos pormenorizados, a conclusão é de que o uso da Internet, naquele tempo, resultava em baixa efetividade na comunicação política e na capacidade de mudança de voto, engajamento de indecisos ou até mesmo de estímulo a militantes já engajados (GOMES, FERNANCES, REIS & SILVA, 2009).

Mas todos esses prognósticos negativos se alterariam em 2008 quando, fazendo uso da Internet para divulgação de vídeos, materiais de campanha e comunicação direta com o eleitorado, Barack Obama impulsionaria mobilização *on-line* tanto na aglutinação de apoiadores em torno de seu nome quanto na arrecadação de recursos para custear sua corrida à Casa Branca (GOMES, FERNANCES, REIS & SILVA, 2009).

E esse sucesso, fazendo uso de comunicação *on-line*, já havia sido testado meses antes da campanha eleitoral oficial, quando, na disputa pela hegemonia do Partido Democrata, Barack Obama confrontou o favoritismo de Hilary Clinton e despontou como candidato de seu partido à Presidência dos Estados Unidos (GOMES, FERNANCES, REIS & SILVA, 2009).

Os Estados Unidos vinham de uma trajetória de crescente ataraxia civil, em que a baixa mobilização das pessoas (num país sem obrigatoriedade de voto) tornava o processo eleitoral algo vivenciado mais pelos atores já inseridos nas estruturas partidárias do que em algo experimentado por toda a sociedade, numa ampla oportunidade de diálogo e expectativas. O estudo produzido pelo *Pew Research Center*, intitulado: *The Internet and the 2008 Election*, detalharia que o engajamento produzido pela Internet de fato afluía como a grande novidade no cenário eleitoral do país e que a incomum habilidade da Equipe Obama no uso das tecnologias da informação e comunicação lhe garantiram vantagens em relação aos seus oponentes (tanto dentro do Partido Democrata, quanto na corrida eleitoral subsequente) (GOMES, FERNANCES, REIS & SILVA, 2009).

Após sua vitória, a Equipe Obama estruturada para a campanha eleitoral (tanto de comunicação quanto de arrecadação *on-line*) seguiria próxima do, agora, Presidente Obama, ajudando-o na composição de seu Governo – e muitas vezes ocupando cargos estratégicos (FINGUERUT, 2014).

Se nos setores mais sensíveis da política estadunidense – lembrando que a transição de Governo entre Bush e Obama ocorreu em meio a uma das piores crises econômicas da história dos Estados Unidos – o novo presidente dava indícios de continuidade e regularidade, em outros setores (como de telecomunicações, energia e saúde) a disposição de mudanças era maior, com propostas de viés mais progressista e de maior participação do Estado na construção de uma agenda comum e formulação de políticas setoriais (FINGUERUT, 2014).

Nesse contexto, Julius Genachowski surge como ator relevante em ambos os tópicos retratados nos últimos parágrafos. Julius, conhecido de décadas do Presidente Barack Obama, participou tanto da construção do Programa de Governo, dando suporte à conformação da agenda de energia e tecnologia, quanto da proposta de mobilização e arrecadação *on-line* para a Campanha Democrata de 2008, tornando-se um dos maiores ‘empacotadores’ do partido (termo pelo qual os lobistas arrecadadores de recursos para campanha são chamados nos Estados Unidos, onde esse tipo de atividade é legalizada) (THE NEW YORK TIMES, 2008; FOLHA DE SÃO PAULO, 2008).

Conforme *turnover 2* – Chegada de Julius Genachowski à Presidência da *Federal Communications Commission* - FCC, do Quadro 18 – *Turnover* da Política de Banda Larga Estadunidense, as expectativas por seu nome já eram noticiadas desde que Barack Obama sagrou-se presidente dos Estados Unidos, em sua primeira corrida eleitoral (THE NEW YORK TIMES, 2008).

Seis de seus maiores empacotadores de campanha compuseram seu time de transição e muitos deles foram, posteriormente, lotados em postos estratégicos do Governo, seja como Consultores Seniores da Casa Branca ou em agências e ministérios do Executivo Federal estadunidense (FOLHA DE SÃO PAULO, 2008).

Barack Obama e Julius Genachowski haviam estudado juntos na *Harvard Law School* e Obama havia chefiado Julius na *Harvard Law Review*. Sua longa experiência nos assuntos ligados à tecnologia (em especial as energéticas, mas também as de telecomunicações) e o fato de já haver assessorado outro Chairman (Presidente) da FCC, na década de 1990, gabaritavam o consultor político e lobista ao posto máximo da agência (FCC, 2020, THE NEW YORK TIMES, 2008).

Em julho de 2009 seu nome seria definitivamente escalado para o posto máximo da FCC e sua nomeação seria aprovada por unanimidade pelo Senado Federal Estadunidense. As expectativas em torno da escolha de Julius Genachowski

trariam a questão do acesso igualitário à Internet como tônica de seu chamado, e em poucos dias após sua posse, a criação de um Plano Nacional de Banda Larga para os Estados Unidos seria levantada por Julius como prioridade de trabalho para ele e para a FCC (POLITICO, 2009b).

O peso da Internet na campanha de Barack Obama (sendo parte dela gerenciada por Julius Genachowski), a construção das políticas de tecnologia (envolvendo energia e telecomunicações), a notável experiência do consultor e lobista (já reconhecida por Obama) e seu papel de destaque na equipe de transição de Obama deram condições de trabalho não só para que o Plano Nacional de Banda Larga Estadunidense fosse constituído (a partir de indicativos legais já apontados pelo Senado Estadunidense, que Julius Genachowski não só tinha conhecimento como também apoiava amplamente) como também para que o cargo ficasse sob sua responsabilidade até 2013, no começo da segunda Gestão Obama (THE NEW YORK TIMES, 2008; FOLHA DE SÃO PAULO, 2008; POLITICO, 2009b).

Nessas condições, embora menos volátil do que a rotatividade experimentada pelo Brasil em duas gestões presidenciais e no trânsito de diferentes agentes de Estado dentro do ente responsável pela construção da política de banda larga, os Estados Unidos também passou por um *turnover* que merece destaque, por suas particularidades, e que demonstra que o papel de alguns agentes de estado (em especial o de Julius Genachowski) foi medular para a própria conformação da agenda e posterior configuração da política pública.

4.5 AS JANELAS DE OPORTUNIDADE DAS POLÍTICAS DE BANDA LARGA DO BRASIL E DOS ESTADOS UNIDOS

Finalizadas as análises e considerações sobre cada fluxo do modelo de Kingdon ([1984] 2014) para cada país examinado (Brasil e Estados Unidos) e para todos os mecanismos integrantes desses fluxos, o passo seguinte interpretará a conformação da janela de oportunidade (*policy window*) através do acoplamento (*coupling*) dos fluxos que possibilitaram, por seu turno, que a temática da banda larga alcançasse a agenda, transformando-se em política pública de fato.

Essa janela que se abre para que uma oportunidade avance é também delimitada por um tempo de disponibilidade em que: o problema consegue atrair a

atenção dos formuladores de políticas públicas; as alternativas podem ser avistadas, por esses mesmos formuladores, dentro de perspectivas viáveis de execução técnica e orçamentária; e o cenário político é favorável para coadunar problema e alternativa em busca de uma solução efetiva para uma questão imposta (KINGDON, [1984] 2014).

Em diferentes oportunidades de acoplagem (*coupling*), as comunidades (*policy communities*) já dispõem de alternativas (*policies*) eficazes, submersas no caldo primordial das alternativas (*policy primeval soup*), para questões interpostas socialmente, aguardando apenas que a atenção dos formuladores de políticas se volte para determinado problema (*problem*) e um cenário político favorável (*politic*) se estabeleça, garantindo assim a composição da janela de oportunidade (*policy window*) e o acesso de uma questão à agenda (*agenda setting*) (KINGDON, [1984] 2014).

O parágrafo anterior é sem sombra de dúvidas – para o autor desta Dissertação – a síntese elementar do Modelo de Múltiplos Fluxos, perquirida ao longo de todo o capítulo final deste Trabalho, e importante elemento de aplicação metodológica de análise de políticas públicas, em especial para pesquisadores que desejam inspecionar a conformação da agenda decisória (KINGDON, [1984] 2014).

Para Kingdon ([1984] 2014) o fluxo político é, dentre os fluxos, o mais propenso a alterar as peças no tabuleiro, gerando uma expectativa quanto à abertura de uma janela de oportunidade (seja pela mudança do humor nacional, no que diz respeito a alguma temática específica, ou a um *turnover* governamental, no executivo ou legislativo, que possa alçar alguma questão do ‘caldo primordial de problemas’ – alusão livre, do autor desta Pesquisa, ao caldo primordial de alternativas apresentado por Kingdon ([1984] 2014) em seu modelo).

Resgatando aqui a percepção do autor do MSF, o fluxo das alternativas segue sendo o mais independente dentre os três diferentes fluxos, mas também o único incapaz de disparar a conformação da janela de oportunidade (KINGDON, [1984] 2014) e o fluxo do problema, por sua vez, é o que precisa receber a devida atenção dos formuladores de políticas públicas – sendo que apenas com alternativas e cenário político favorável, sem uma questão bem delimitada, uma temática não é capaz de transformar-se em política pública.

Essa digressão sobre os três fluxos se traduz em constatação simples e indispensável para análise da conformação da janela de oportunidade ao

conclamarmos que: não existe acoplamento (*coupling*) sem a participação dos três fluxos, ainda que o fluxo político seja o mais propenso a disparar o começo da mudança (KINGDON, [1984] 2014).

Para o caso brasileiro, o *turnover* entre a gestão Fernando Henrique Cardoso e a Gestão Luiz Inácio Lula da Silva apresenta-se como primeiro elemento de alta relevância no fluxo político, pois as alterações entre as políticas setoriais de telecomunicações dos dois Governos e a valorização das políticas sociais a partir da vitória do Partido dos Trabalhadores, em 2003, catapultaram várias temáticas de bem-estar social, incluindo a massificação do acesso à banda larga, para dentro do aparato estatal (FAGNANI, 2011).

Na sequência, duas iminentes preocupações, que envolviam as políticas de banda larga frontalmente, diziam respeito tanto à possibilidade de um ‘caladão’ nas telecomunicações, ainda no ano de 2009, quanto ao não atendimento de compromissos firmados para realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014 e das Olimpíadas de 2016, humores nacionais que dominaram parte do noticiário especializado sobre a temática e conduziram o Governo Lula e seus formuladores de políticas públicas à detecção do problema e busca por alternativas (ESTADÃO, 2009; UOL, 2009; G1, 2009; CORREIO DO BRASIL, 2009; O TEMPO, 2009; OBSERVATÓRIO DA IMPRENSA, 2009).

Os dois diferentes humores nacionais estavam tão pujantes nas discussões sobre a necessidade de construção de um Plano Nacional de Banda Larga para o Brasil, que em matéria do Observatório da Imprensa (2009), de 25 de novembro de 2009, que relata reunião interministerial com a presença do então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, e de seus principais Ministros – incluindo Hélio Costa (Comunicações), Guido Mantega (Fazenda), Dilma Rousseff (Casa Civil), Sérgio Rezende (Ciência e Tecnologia), Miguel Jorge (Desenvolvimento), Paulo Bernardo (Planejamento) e Fernando Haddad (Educação), além do presidente da Anatel, Embaixador Ronaldo Sardenberg, e da AGU – o tema da Copa do Mundo de Futebol de 2014 é sublinhado; e em matéria do Estadão, de 26 de novembro de 2009, o Embaixador Ronaldo Sardenberg também falaria sobre a criação de uma comissão técnica para avaliar as condições de infraestrutura de telecomunicações do Brasil (em resposta a potencial crise do ‘caladão’) (ESTADÃO, 2009; UOL, 2009; G1, 2009; CORREIO DO BRASIL, 2009; O TEMPO, 2009; OBSERVATÓRIO DA IMPRENSA, 2009).

As duas manifestações na imprensa, com um único dia de intervalo entre uma e outra matéria, dão o clima no qual estava inserido o Brasil, sobre a necessidade de maiores atenções à temática da banda larga, e a captação da atenção do Governo ao problema, tendo em vista que a reunião organizada, envolvendo diferentes atores relevantes do Estado, também antecipou debates ligados à viabilidade técnica de reestatização de serviços de telecomunicações por meio da revitalização de uma empresa pública (Telebrás) – que atuaria nas frentes em que o Mercado não dispunha de condições ou interesse (OBSERVATÓRIO DA IMPRENSA, 2009; ESTADÃO, 2009).

Sendo assim, após a análise e o escrutínio dos mecanismos internos de cada fluxo, é possível afirmar que o fluxo da política – em harmonia ao teorizado por Kingdon ([1984] 2014) – disparou o processo de acoplagem (*coupling*) a partir do *turnover* e da identificação do humor nacional (contribuindo para a caracterização e delimitação do problema e busca por alternativas viáveis), garantindo a coadunação dos fluxos e posterior inscrição da matéria na agenda decisória.

No caso estadunidense, de forma análoga ao caso brasileiro, ainda que tendo em conta premissas diferentes, o fluxo da política também disparou o acoplamento (*coupling*) por meio do *turnover*, entre a gestão George W. Bush e a Gestão Barack Obama, e do humor nacional estadunidense que aguardava pela adoção de políticas geradoras de postos de trabalho – postos esses perdidos ao longo da crise do *subprime*, que gerou as maiores taxas de desemprego desde a Grande Depressão – estabelecendo expectativas de retomada do crescimento econômico e da empregabilidade naquela nação, que dominaram a campanha presidencial de 2008 e a posterior agenda do Congresso estadunidense (AMERICAN RHETORIC, 2009).

Ainda na posição de Senador da República, por Illinois, Barack Obama já indicava sua atenção à temática do emprego, associando-a à banda larga, na medida em que mais investimentos públicos em massificação do acesso à informação garantiriam, potencialmente, mais empregos diretos no setor (e também empregos indiretos) num ciclo virtuoso de aporte estatal (REAL CLEAR POLITICS, 2009).

Em dezembro de 2009, após a confirmação de sua vitória, mas antes mesmo que houvesse tomado posse do mandato presidencial, o político Democrata se reuniria com Deputados e Senadores de seu partido, buscando alternativas para

frear a recessão e conter as taxas de desemprego que batiam recordes históricos, propondo uma lei de reinvestimento e recuperação fiscal que se notabilizaria como um dos maiores investimentos diretos do Estado estadunidense, por meio de uma política progressista, da história daquela nação (CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2009).

O *turnover* – entre a gestão George W. Bush e a Gestão Barack Obama – daria sua contribuição ao despojar do poder um partido político que vinha resistindo a esse investimento estatal, que incluíam aportes nos setores de infraestrutura – como o de banda larga. A resistência dos Republicanos foi tamanha que, após a posse de Obama, sua margem de vitória na Câmara foi apertada, sem qualquer apoio por parte do partido opositor, e no Senado foi necessário garantir idas e vindas de um Senador, que sepultava a mãe na data da votação, para conseguir aprovar a Lei Americana de Recuperação e Reinvestimento de 2009 (POLITICO, 2009a).

Nas mesmas condições do caso brasileiro, após a análise e escrutínio dos mecanismos internos de cada fluxo, é possível afirmar, agora para o caso estadunidense, que o fluxo da política – em harmonia ao teorizado por Kingdon ([1984] 2014) – disparou o processo de acoplagem (*coupling*) a partir do *turnover* e da identificação do humor nacional (contribuindo para a caracterização e delimitação do problema e busca por alternativas viáveis), garantindo a coadunação dos fluxos e posterior inscrição da matéria na agenda decisória.

4.6 ANÁLISE COMPARADA DA POLÍTICA DE BANDA LARGA DO BRASIL E DOS ESTADOS UNIDOS COM FOCO NA UNIVERSIDADE

Nesta última seção do Capítulo, a pesquisa cumpre seu objetivo final, de lançar luz sob a atuação da Universidade, como ator, na conformação da agenda decisória a partir da instrumentalização realizada por meio do Modelo de Múltiplos Fluxos – MSF, método de análise adotado nas seções anteriores.

Essa inspeção, do papel da Universidade, será empreendida fazendo uso da abordagem do Design de Sistemas Mais Similares – MSSD, resgatando, da análise MSF anteriormente aplicada, os elementos necessários para se confrontar a participação da Universidade estadunidense e brasileira (como ente etéreo) na etapa

pré-decisória e decisória da composição das políticas de banda larga em ambos os países.

Contudo, antes da retomada dos principais mecanismos que contaram com algum nível de cooperação da Universidade na conformação da agenda governamental e decisória, uma breve incursão sobre as diferenças substanciais nos modelos de ensino superior do Brasil e Estados Unidos – por meio de uma perspectiva histórica – e o resgate do MSSD – para posterior comparação – serão evocados como elementos de sustentação para aplicação da abordagem.

A Universidade no Brasil e nos Estados Unidos se constituiu, ao longo de séculos de existência, de forma distinta e a partir de pressupostos divergentes.

Segundo Arabela Campus Oliven – Professora Emérita do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e sumidade brasileira nas pesquisas sobre as instituições de ensino superior no Brasil e nos Estados Unidos – os *colleges*, naquela nação, e as faculdades, nesta nação, que atuaram antes que as primeiras universidades fossem criadas, refletem, profundamente, suas marcas na organização do ensino em níveis de graduação e de pós-graduação (OLIVEN, 2005; FOLHA DE SÃO PAULO, 2007).

A primeira instituição de ensino superior firmada na ‘Nova Inglaterra’, de acordo com Oliven (2005), foi a Universidade de Harvard, que em 1636, como *college*, foi construída pela iniciativa privada, através dos calvinistas recém-chegados à colônia. Mais sete *colleges* seriam erigidos em todo o período de domínio colonial inglês na América do Norte, sendo que desse agrupamento, apenas um se tornaria público – enquanto todos os outros se manteriam privados, até os nossos tempos (destaque para um texto do IPEA (2012), que declara a Universidade da Pensilvânia como a primeira criada nos Estados Unidos, em 1740, já no formato de universidade, diferente da Harvard de 1636, que era um *college*).

O modelo adotado pelos Estados Unidos, em sua fase pré-independente, seguia rigorosamente o formato adotado na própria metrópole, configurado a partir de *colleges* ligados às duas mais tradicionais universidades inglesas (de Oxford e de Cambridge). No entanto, o surgimento de instituições privadas, apartadas da atuação pública direta da metrópole, buscava autonomia de grupos religiosos protestantes que, vindo para as Américas em virtude da forte pressão que o protestantismo sofria na Inglaterra, desejavam que suas instituições de ensino superior não sofressem qualquer ingerência do governo inglês, assumindo para si

autonomia cátedra que, ainda na atualidade, é bastante valorizada nas relações entre Universidade e Estado daquele país (OLIVEN, 2005).

Essa estreita relação entre as religiões protestantes e os *colleges* também perpassa um horizonte secular, em contraste as faculdades conformadas no Brasil. Essas células medulares das universidades estadunidenses dos tempos atuais tinham, por primeiro objetivo, a formação de pastores e lideranças religiosas dentro das novas comunidades, sendo essas lideranças não só religiosas, mas também políticas – na medida em que muitos *colleges* abertos no período colonial, contaram não só com apoio de lideranças religiosas para sua construção, mas também com apoio de lideranças políticas e empresariado, todos oriundos de um mesmo espaço regional e, em muitas oportunidades, membros de uma mesma comunidade religiosa (OLIVEN, 2005).

Nesse contexto, os fundadores desses *colleges* se sentiam mais associados aos seus financiados locais (dentre os perfis descritos no parágrafo anterior) do que à Coroa Britânica. O conselho curador (*board of trustees*), surgido naquele período histórico, transformou-se num dos principais elementos do atual sistema educacional superior dos Estados Unidos, sendo que as universidades mais prestigiadas do país contam com esses conselhos compostos por financiadores, *alumnis* (notórios ex-alunos das universidades) e demais lideranças que aplicam recursos nas entidades e, em contrapartida, definem suas políticas e a presidência dessas instituições de ensino (OLIVEN, 2005).

O artigo de Oliven (2005) atravessa inúmeros elementos históricos da corporatura das universidades no país da América do Norte, conquanto, dois dos mais interessantes elementos para a análise em curso, nesta Dissertação, dizem respeito às diferenças entre ensino público e privado naquela nação (em comparação ao caso brasileiro) e o surgimento de fraternidades (para os homens, as *fraternities*, e, para as mulheres, as *sororities*).

Com a independência dos Estados Unidos, em 04 de julho de 1776, novos valores da República estabelecida, incluindo uma educação superior ‘leiga’ (que no texto de Oliven (2005) alude a uma educação laica), projetam-se e, dentre eles, a educação pública nos estados é objetivo de disputas na arena política.

Parte dos conselhos curadores segue desejando autonomia e dependência do Estado, ao passo que o Estado busca – por meio de políticas públicas – levar a Universidade a lugares onde ainda não havia qualquer tipo de oferta. Esse

confronto, tendo o caso da Universidade de Dartmouth como o mais representativo, findaria em disputas judiciais que alcançariam o tema à agenda da Suprema Corte de Justiça dos Estados Unidos, que decidiria a favor do conselho curador de Dartmouth.

Segundo Oliven: “Essa decisão judicial equiparou, de certa forma, uma instituição educacional a uma corporação (OLIVEN, 2005, p. 114)”.

Esse caráter privado da Universidade dos Estados Unidos e a liderança dessas instituições em pesquisa e formação superior se diferem, substancialmente, do caráter público das Universidades Federais e Estaduais brasileiras – que dominam parcela substancial da pesquisa no país (OLIVEN, 2005).

Ainda que existam universidades públicas nos Estados Unidos, elas não são gratuitas (sendo que os estudantes têm que subsidiar uma parcela mensal por seus estudos, ao longo de todo seu percurso formativo) e em casos onde os estudantes não são residentes dos estados em que cursam sua educação superior, os custos das universidades públicas se equiparam ao de universidades privadas – tendo em vista que os moradores dos estados têm prioridade no ingresso às universidades de seus estados, pela interpretação de que, como contribuintes daquela unidade federativa, parcela de seus estudos já foi financiado pelo pagamento de impostos, ao longo de suas vidas e da de seus familiares (OLIVEN, 2005).

É possível aferir, com a publicação de Oliven (2005), que universidades públicas e federais, no formato brasileiro (sem contrapartida mensal e de caráter autárquico federal), não existem em território estadunidense. Todavia, as alternativas de financiamento público e privado para formação superior, bolsas advindas do sistema grego (*greek system*) e das próprias universidades são algumas das alternativas possíveis, para as classes mais pobres, de acesso ao ensino superior (ainda que estejam longe de representar políticas de acesso universal) (OLIVEN, 2005).

Sobre sistema grego (*greek system*), outras importantes considerações serão feitas neste e nos parágrafos subsequentes. As *fraternities* e *sororities* compõem esse sistema de fraternidades estadunidense, que é elemento clássico da estrutura de ensino superior das principais instituições de formação dos Estados Unidos (OLIVEN, 2005).

O resgate desse elemento específico do texto de Oliven (2005) se deve ao fato de que essas relações inexistem no Brasil, no que diz respeito às universidades,

em comparação às universidades dos Estados Unidos. O pertencimento a uma fraternidade se transmuta em signo de poder e prestígio naquelas sociedades quando, em ao menos alguns seletos grupos, as relações estabelecidas nesses espaços são perenes (ao longo da vida), tornando membros de uma mesma letra grega (as letras gregas são, normalmente, utilizadas para nominar as principais fraternidades estadunidenses das mais nobres universidades daquele país) também membros de uma mesma ‘família’, que promove mútua ajuda e amparo a seus filiados (FOLHA DE SÃO PAULO, 2007).

A curiosidade relacional entre o sistema grego e a análise da política de banda larga estadunidense é perceptível, ao menos, na escolha do Presidente da FCC durante o Governo Barack Obama. Embora não se reconheça, nem no texto do *National Broadband Plan* e nem em entrevistas curateladas para o estudo do mecanismo de *turnover*, que Barack Obama e Julius Genachowski fossem membros de uma mesma fraternidade ambos são identificados como oriundos do mesmo curso de graduação e do mesmo corpo editorial de uma revista acadêmica da Universidade de Harvard.

Todavia, levando em conta a forte participação das fraternidades nas melhores universidades dos Estados Unidos (a mundialmente conhecida *Ivy League*), não se pode descartar que esse restrito círculo de influências (de fraternidades das melhores instituições estadunidenses de ensino superior) tenha, potencialmente, passado perto de Barack Obama (como estudante da *Harvard Law School*) e de suas relações com grandes financiadores da sua campanha presidencial (lobistas como Julius Genachowski) que, *a posteriori*, tornar-se-iam seu núcleo de transição e ocupariam postos estratégicos no Governo.

Essa dinâmica, de ex-colegas universitários, de ao menos duas décadas antecessoras, que permanecem com fortes vínculos ao longo do tempo (ainda que suas carreiras tenham seguido diferentes caminhos) é muito similar às relações, sublinhadas por Oliven (2005), estabelecidas nos seios das fraternidades e se difere, diametralmente, das relações estabelecidas, por exemplo, entre o Presidente Lula e seus assessores e ministros (de relações partidárias ou de coligações firmadas na prática da vida política que envolve, mas não toma a Universidade como centro).

Das características dissertadas sobre a Universidade estadunidense, partiremos para a análise da Universidade brasileira, assumindo as explícitas

diferenças entre as instituições como elemento indispensável para o posterior uso do MSSD.

O Brasil, diferentemente dos Estados Unidos, – em sua constituição universitária a partir dos *colleges* herdados da cultura universitária inglesa, mas apartados da Coroa Britânica – iniciou seu processo de conformação de suas faculdades, como célula medular das futuras universidades brasileiras, a partir da chegada da corte de João VI ao Brasil (OLIVEN, 2005).

Antes desse evento histórico, os estudantes das famílias portuguesas que nasciam no Brasil eram formados nos colégios reais brasileiros para, posteriormente, ingressarem nas universidades portuguesas (principalmente na Universidade de Coimbra). Em três séculos desse sistema centralizado na metrópole, 2500 filhos da elite portuguesa residente no Brasil se formariam em Portugal sem que o país da América do Sul tivesse qualquer oportunidade ou apoio, vindo da metrópole, na criação de seu próprio sistema de ensino superior (OLIVEN, 2005).

Com a chegada da Corte Portuguesa à Bahia, os primeiros cursos superiores (ligados ao campo da medicina) foram criados em Salvador, e com a transferência da família real para o Rio de Janeiro, também se estabeleceu na cidade, então capital do Brasil, as Escolas de Cirurgia e de Belas Artes e a Academia Militar (OLIVEN, 2005).

Em sequência à criação dessas Escolas, as primeiras Faculdades foram estruturadas de forma profissionalmente orientada, sendo de especificidade (como as Faculdades de Direito, Medicina ou Politécnicas, por exemplo) em dissonância do modelo estadunidense, de maior convívio entre múltiplas temáticas dentro dos *colleges*, ainda que os departamentos temáticos existissem (OLIVEN, 2005).

O panorama do ensino superior no Brasil não se alteraria imediatamente na pós-independência (em oposição ao ocorrido nos Estados Unidos) e apenas quase um século após a proclamação da Colônia como Estado-Nação, foi que a primeira universidade brasileira se estabeleceu, em 1920, na cidade do Rio de Janeiro, a partir do agrupamento de faculdades já existentes (nominada Universidade do Rio de Janeiro) (OLIVEN, 2005).

O primeiro Ministro da Educação do Brasil, Francisco Campos, decretaria o Estatuto das Universidades Brasileiras, em 1931, definindo as principais áreas do conhecimento que deveriam constar nessas instituições, e o surgimento da Universidade de São Paulo, em 1936, romperia com o padrão tradicional de

organização universitária, por se notabilizar como centro de pesquisa e excelência em múltiplas áreas do saber (OLIVEN, 2005).

No mesmo período, o Rio de Janeiro atravessaria uma disputa, na criação de instituições de diferentes correntes ideológicas, ao ver nascer a Universidade do Distrito Federal (com objetivos de renovação e ampliação do acesso à cultura, universidade que permaneceria em atividade apenas por quatro anos, tendo seus cursos transferidos para a Universidade do Brasil após sua extinção), a Universidade do Brasil (apontada, pelo Governo Federal, como uma universidade modelo para todas as outras que se constituíssem, desde então, no País) e a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (erigida em reação, do Vaticano, a criação de instituições de ensino superior de perspectivas liberais e com receio das influências do modelo estadunidense, de alinhamento protestante) (OLIVEN, 2005).

Da década de 1930 até a promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em 1961, inúmeras universidades (em diferentes Estados da Federação) estruturar-se-iam com base nas faculdades especializadas já existentes, e a Lei supracitada apenas reforçaria esse processo de aglutinação das faculdades, que seguiam atuando dentro de seus respectivos isolamentos temáticos; Conquanto, e no mesmo ano, a Universidade de Brasília seria a primeira instituição criada dentro de um planejamento que não condicionada, apenas, a justaposição de faculdades já existentes (OLIVEN, 2005).

Essa gênese da Universidade deste e daquele país, proporcionada por Oliven (2005), coloca, ao final das inquirições sobre o tema, algumas diferenças substanciais entre os países aqui escrutinados, em especial sobre o tipo de formação empreendida por essas instituições em suas origens. Enquanto os *colleges* estadunidenses se preocupavam com uma formação protestante ligada ao caráter, aos conhecimentos gerais, ao desenvolvimento pessoal e à prática da cidadania (sem grandes cargas profissionalizantes, como no caso brasileiro), as faculdades brasileiras – por seu turno – formavam uma elite com perspectivas de atuação profissional, que, no campo jurídico, trabalharam para a construção de um ordenamento que edificasse esta Nação e, no campo médico e da engenharia, atuaram para a formulação de políticas públicas sanitárias e de engenharia que transformassem o Brasil numa verdadeira República.

Essa relação direta da Universidade brasileira com a formação profissional orientada à constituição de um ordenamento jurídico e de condução de políticas

públicas – reconhecida, explicitamente, por Oliven (2005) – é intrigante, na perspectiva desta Pesquisa, já que, ao menos na prévia análise lançando mão do MSF, é perceptível, na atualidade, que a Universidade estadunidense teve participação mais ativa (ainda que tímida) na composição de políticas públicas de banda larga do que a Universidade brasileira.

A respeito desse tema, como etapa final desta subseção, após análise de alguns elementos básicos que diferem a Universidade do Brasil e dos Estados Unidos, o resgate do MSSD é imprescindível, pois através das características estatais predefinidas (das duas nações avaliadas nesta Dissertação), do fator explicativo (das diferenças entre as Universidades dos dois países) e dos resultados encontrados (também diferentes, entre os distintos níveis de participação desses entes na agenda decisória de cada nação) é que a abordagem comparada poderá ser instrumentalizada.

Por conseguinte, embora o MSSD seja explicitamente explorado apenas nesta última etapa, é importante ressaltar que, ao longo de toda a análise dos fluxos do MSF – para Brasil e Estados Unidos – instrumentalizada nas seções anteriores deste Capítulo, o MSSD esteve presente como pano de fundo. Nesse sentido, não só todos os elementos aqui descritos estão rigorosamente incluídos na lente analítica, como também a definição para a escolha dos casos, justificada no Capítulo 3, é, em muitos aspectos, a própria essência da abordagem comparada, cumprindo sua adoção com o devido rigor teórico.

Mais especificamente, MSF e MSSD perpassam todo o Trabalho e se coadunam sinergicamente, ainda que o MSF seja o instrumento escolhido para pinçar os elementos da agenda decisória a serem confrontados, enquanto o MSSD é a abordagem teórica que justifica a escolha dos casos e a forma como se pretende comparar nações, a partir de um fator explicativo e de resultados diferentes.

Neste ponto da Pesquisa, o caminho inverso será feito, ainda que de maneira mais sintética, em que o MSSD será expressamente mencionado, dispondo, agora, do MSF como pano de fundo, na medida em que as informações diagramadas nas seções anteriores, que dizem respeito à Universidade, forem resgatadas para a devida comparação.

Retomando os elementos preliminarmente expostos ao longo do Capítulo 3, de apresentação do MSSD como abordagem comparativa entre países, três

elementos precisam ser previamente definidos antes de recapitularmos a comparação entre os dois casos:

QUADRO 19 – ABORDAGEM MSSD NA COMPARAÇÃO DAS POLÍTICAS DE BANDA LARGA DO BRASIL E DOS ESTADOS UNIDOS

Elemento MSSD	Descrição	Referência
Características Similares	- Países Presidencialistas com protagonismo do Presidente da República na condução das agendas	KINGDON ([1984] 2014)
	- Congresso Nacional bicameral (Câmara e Senado)	BRASIL(1988) ESTADOS UNIDOS (1787)
	- Planos Nacionais de Banda Larga lançados no mesmo ano (2010)	BRASIL (2010) ESTADOS UNIDOS (2010)
	- Nações com as duas maiores economias do Continente Americano	UOL (2020)
	- Políticas de banda larga anticíclicas	BRASIL (2010) ESTADOS UNIDOS (2010)
Fator Explicativo	- Universidade	OLIVEN (2005)
Resultados	- Diferentes participações do ator Universidade nas Políticas de Banda Larga do Brasil e dos Estados Unidos	Análise produzida nesta Dissertação

FONTE: Elaborado pelo autor.

Dispondo dessas premissas devidamente explicitadas, o uso da abordagem comparada se torna possível através da limitação das características similares, da definição do fator explicativo em busca do resultado a ser aferido.

Ao longo da inspeção das políticas de banda larga do Brasil e dos Estados Unidos, por meio do Programa Nacional de Banda Larga (2010) e do *National Broadband Plan* (2010) – bem como de documentos oficiais de Estado, auxiliares na compreensão da conformação da agenda decisória – foi possível rastrear em quais mecanismos dentro de cada fluxo (*stream*) as Universidades do Brasil e dos Estados Unidos estavam, explicitamente, identificadas.

Conforme o próximo quadro apresentado, uma ilustração simplificada dá cabo de apontar os principais fluxos (*streams*) em que a Universidade apareceu, ao menos formalmente, na composição da política pública em sua etapa pré-decisória. A partir dele, problematizações adjacentes serão realizadas, tanto para os mecanismos sublinhados como, também, para outras influências periféricas que não estejam tão bem documentadas.

QUADRO 20 – COMPARAÇÃO MSSD ENTRE BRASIL E ESTADOS UNIDOS A PARTIR DA ANÁLISE MSF

Fluxo do Problema		Fluxo das Alternativas		Fluxo da Política	
1 – Brasil	2 - Estados Unidos	1 - Brasil	2 - Estados Unidos	1- Brasil	2 - Estados Unidos
Feedback		-		Grupos de Interesse	
1- Fórum Brasil Conectado				1- Fórum Brasil Conectado	
2 - Oficinas, audiências e notificações públicas		-		2 – Atores Envolvidos nas Oficinas Públicas	

FONTE: Elaborado pelo autor.

A primeira identificação de atuação do ator Universidade na conformação da agenda decisória, tanto para o caso brasileiro quanto para o caso estadunidense, deu-se por meio do mecanismo de *Feedback*, no Fluxo do Problema. Antes disso, nem os Indicadores e nem as Eventos, Crises e Símbolos das políticas de banda larga do Brasil e dos Estados Unidos (especialmente no Programa Nacional de Banda Larga e no *National Broadband Plan*) apresentavam dados relevantes produzidos pelas universidades dessas nações (que pautassem a tomada de decisão) e também não indicavam influências nos acontecimentos que dispararam a conformação da janela de oportunidade (BRASIL, 2010; ESTADOS UNIDOS, 2020).

No entanto, no mecanismo de *Feedback*, Brasil e Estados Unidos tem a participação sobrestante das Universidades, com destaque para os Estados Unidos em comparação ao Brasil.

Na nação da América do Norte, oficinas, audiências e notificações públicas – conforme indicado no Feedback 1, da seção do Fluxo dos Problemas – foram realizadas ou publicadas em território estadunidense, promovendo ao menos 36 encontros e gerando 31 notificações. Dessas 31 notificações finais, 5 não haviam sido listadas pela FCC antes que os 36 encontros fossem realizados, e dessas 5 novas temáticas inscritas na agenda, 2 diziam respeito a Universidades estadunidenses: a do *Berkman Center for Internet and Society Study* – Centro de Pesquisas da Universidade de Harvard e a de proposição do Estudo de Implantação de Rede Conduzido pelo Instituto Columbia de Tele-Informação.

Em 14 de julho de 2009, a FCC anunciou em comunicado à imprensa, que o *Berkman Center for Internet and Society Study* da Universidade de Harvard conduziria uma revisão especializada de literatura sobre estudos existentes de implantação e uso de banda larga em todo o mundo para conteúdo relevante para o desenvolvimento de um Plano Nacional de Banda Larga (FCC, 2009b).

Por sua vez, em 06 de agosto de 2009, informe similar foi dado para anunciar que o Instituto Columbia de Tele-Informação – CITI, sediado na *Columbia Business School*, em Nova York, conduziria uma análise independente e externa, por especialistas da instituição, sobre os projetos, em curso, para implantação de novas e atualizadas redes de telecomunicações. A FCC estabeleceu, junto a CITI, a prospecção das declarações públicas das empresas estadunidenses com planos futuros de implantação e atualização das redes de banda larga, além da realização de uma avaliação da relação entre anúncios realizados em anos anteriores e os reais desdobramento desses anúncios, e se haviam sido ou não concretizados (FCC, 2009c).

Embora os indicadores pré-decisórios do *National Broadband Plan* não apresentem informações precisas sobre esses estudos, o corpo da política pública em sua etapa de formulação destaca, explicitamente, ao menos uma vez, o Instituto Columbia de Tele-Informação – CITI, com outras 16 referências em notas de rodapé, e o *Berkman Center for Internet and Society Study* aparece em 7 notas de rodapé (ESTADOS UNIDOS, 2010).

Essa inquirição deixa claro que esses mapeamentos realizados pelas duas Universidades (Columbia e Harvard), a despeito de não receberem protagonismo nas seções que descrevem melhor as etapas pré-decisória e decisória da política de banda larga estadunidense, são estruturais para algumas seções que já estão circunscritas à etapa de formulação da política, o que, por seu turno, demonstra a influência dessas instituições, ainda que tímidas em comparação a outros grupos de interesse (ESTADOS UNIDOS, 2010; FCC, 2009b; FCC, 2009c).

No caso brasileiro, nenhuma relação parecida – e documentada – deu-se entre o Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital (responsável pela condução do Programa Nacional de Banda Larga) e alguma Universidade Brasileira (pública ou privada).

Das 61 ações do Programa Nacional de Banda Larga apresentadas pelos formuladores de políticas públicas ao Fórum Brasil Conectado (com 56 instituições integrantes e que tinha a Universidade, representada oficialmente, apenas pela Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior – ANDIFES), nenhuma ação foi adicionada à lista, nenhum grupo de trabalho foi formalmente estabelecido, que envolvesse diferentes Universidades, para a produção de algum estudo basilar ou de alternativas que pudessem ser adotadas na

política de banda larga constituída no ano de 2010, legando participação marginal em relação à Universidade dos Estados Unidos na política de banda larga estadunidense que, ainda que não tenha envolvido a Universidade como ator central, contou com participações significativas em aspectos específicos da política pública ensejada entre 2008 e 2010 (BRASIL, 2010).

Numa análise primária, até mesmo a menção ao ente Universidade no Programa Nacional de Banda Larga e no *National Broadband Plan* é, sobremaneira, simbólico. Ao passo que o Programa brasileiro cita somente três vezes a Universidade nas mais de sessenta páginas do texto-base (sendo, na primeira menção, para se referir a pesquisas feitas por universidades estrangeiras, outra para falar da Rede Nacional de Pesquisa – infraestrutura de fibra que comporia a Rede Nacional da Telebrás e que contava com todos os recursos de telecomunicações disponíveis em diferentes autarquias federais, incluindo as Universidades – e a última para falar dos dados que o Governo precisa armazenar, incluindo os das pesquisas universitárias), o *National Broadband Plan*, em oposição, faz mais de 70 menções diretas à expressão Universidade (muitas – dentro do espectro que evoca a Universidade de Harvard e de Columbia –, como visto nos parágrafos anteriores, mas também em outras múltiplas conotações).

Se, no Fluxo dos Problemas, a participação da Universidade é mais bem percebida no mecanismo de *Feedback*, no Fluxo da Política, a Universidade é mais bem percebida no mecanismo dos Grupos de Interesse, contudo, de forma bastante espelhada ao que foi descrito, anteriormente. Sobremaneira, também nos atores externos ao Estado, participantes do único mecanismo de *feedback* localizado para o caso brasileiro, no Fórum Brasil Conectado, a presença da Universidade é marginalmente garantida; Da mesma forma que na composição dos atores para a realização das Oficiais e *Workshops* da FCC, onde esteve a Universidade estadunidense, como ente, contribuindo para a etapa pré-decisória e decisória da política pública de banda larga.

Nessas condições, a análise de participação da Universidade dentro do mecanismo dos Grupos de Interesse acaba tornando-se absolutamente associada a tudo que já foi exposto para o caso do mecanismo de *Feedback*.

Contudo, esta seção não pode ser encerrada sem que se demarque, categoricamente, que as expectativas, no começo da investigação que culminou na produção desta Dissertação, supunham, pela própria teoria balizadora adotada (do

Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon ([1984] 2014)) que a participação direta da Universidade se faria mais presente justamente no Fluxo das Alternativas, em que nada se visualizou sobre o papel desempenhado pelo ente na produção de soluções viáveis técnica e economicamente para os Estados brasileiro e estadunidense.

Certamente que, ao menos para o caso dos Estados Unidos, o mapeamento de toda a infraestrutura de telecomunicações produzida pelas operadoras do país é de teor tecnicista e, portanto, completamente alinhada às atividades já desenvolvidas pelas Universidades, no âmbito da pesquisa aplicada. Todavia, apenas esse mapeamento não insere a atividade desempenhada pela Universidade de Columbia no mecanismo de viabilidade técnica, que era donde se esperava, no começo da pesquisa, maiores possibilidades de contribuição das Universidades (sendo elas públicas ou privadas).

O foco posto sobre as Universidades – busca incessante do pesquisador idealizador deste Trabalho – faz parte de um entendimento, particular, de que as instituições de ensino superior no Brasil e em quaisquer outros países, podem contribuir notavelmente para a construção de políticas públicas, não só em suas etapas de implementação, mas também na própria conformação dessas políticas – momento em que, por sua volatilidade e incipiência, os programas podem ser peremptoriamente influenciados.

As expectativas frustradas, em parte, pela constatação de que as Universidades ainda desempenham papel periférico em duas tão importantes políticas desenvolvidas na última década (Programa Nacional de Banda Larga e *The National Broadband Plan*) convertem-se em renovadas expectativas, na possibilidade de que esta Pesquisa possa contribuir de alguma forma, para que a Universidade seja encarada como ator relevante na conformação de políticas setoriais de telecomunicações, em especial as de banda larga, que, na atualidade, perpassam, ou deveriam perpassar, a vida de muitos brasileiros e estadunidenses, como elemento básico de acesso à informação e como uma das múltiplas alternativas de desenvolvimento das potencialidades humanas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise comparada da agenda decisória das políticas de banda larga do Brasil e dos Estados Unidos, desenvolvidas entre 2008 e 2010, com foco no papel desempenhado pela Universidade, na conformação das respectivas agendas, era o grande objetivo a se alcançar na corrente Dissertação.

A instrumentalização dessa análise se deu por intermédio do Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Framework* – MSF), do pesquisador John Wells Kingdon ([1984] 2014), como método teórico-analítico adotado para inspeção da conformação da agenda decisória; e do Design de Sistemas Mais Similares (*Most Similar Systems Design* – MSSD), dos pesquisadores Adam Przeworski e Henry Teune (1970), como abordagem comparativa de casos envolvendo diferentes países, fundamentado no Método da Diferença (*Method of Difference*) de John Stuart Mill ([1882] 2009).

Nas considerações finais aqui reportadas, é indeclinável confrontar algumas premissas imaginadas no começo da Pesquisa com as respostas encontradas no término do decurso formativo. A primeira delas, encetada na subseção que trata exclusivamente do papel da Universidade, diz respeito à constatação de que, de forma indelével, nem para o caso brasileiro e nem para o caso estadunidense, com suas políticas de banda larga comparadas nesta Dissertação, a participação da Universidade se deu de forma central na constituição dos Planos Nacionais de Banda larga deste e daquele país.

Ainda que nos Estados Unidos a participação da Universidade tenha sido bastante diferente da participação no Brasil, e de maior expressividade, a análise aponta para um distanciamento significativo em relação a outros períodos históricos, que culminaram na própria criação da Arpanet – primeira rede de computadores fazendo uso de comutação de pacotes que tinha, no centro da sua constituição, a interconexão entre universidades como condição embrionária ao surgimento da rede; e que contava também com a participação da Universidade para o planejamento de todas as atividades, incluindo a formulação de políticas científicas e tecnológicas (CERF, 1996; KLEINROCK, 2010; LUKASIN, 2011).

Na sequência do supra-enunciado e na esteira da aplicação do MSF e do MSSD, ao contrário do teorizado previamente, a participação do ator não se deu, de forma mais expressiva, no Fluxo das Alternativas – como se poderia prever a partir

da leitura de Kingdon ([1984] 2014), quando o autor destaca que diferentes atores, não atuantes na formulação das políticas públicas, normalmente se ligam à composição da agenda decisória por meio das alternativas que possam oferecer (especialmente no mecanismo de viabilidade técnica).

Essa constatação, sob nenhum aspecto, invalida o uso do MSF, tendo em vista que a alusão de maior participação de atores externos ao Estado, apregoada por Kingdon ([1984] 2014), no Fluxo das Alternativas, não é excludente, possibilitando que a Universidade participe de outros fluxos de forma mais ativa, ainda que o esperado, no começo da instrumentalização do modelo, seja o oposto.

O MSF, coadunado ao MSSD, também revela informações relevantes sobre as políticas de banda larga dos distintos países, que serão sinteticamente apresentadas a seguir – tendo sido todas, em algum dado momento, detalhadamente explorados no decurso investigativo.

O uso de indicadores do Banco Mundial, para o caso brasileiro, salta aos olhos em relação ao não uso desse tipo de dado na política de banda larga da nação comparada (Estados Unidos). Ambos os países fazem uso de amplo arsenal de dados, convertidos em indicadores, para emoldurar a necessidade de investimentos no setor de telecomunicações. Mas só o Brasil, diferente dos Estados Unidos, recorre a dados do Banco Mundial para justificar a ação estatal – preocupando, em algum nível, quanto às possibilidades de ingerência do organismo financeiro nas políticas de banda larga da nação do Hemisfério Sul, comportamento que, se não expresso nos documentos oficiais curatelados para a Pesquisa, é identificado em, ao menos, uma política setorial de impacto social (política educacional).

Outra perspectiva – desta vez adotada para ambos os casos (ainda que de forma distinta) – que merece destaque diz respeito à construção retórica impressa, no Programa Nacional de Banda Larga e no *National Broadband Plan*, que trata da posição retardatária dessas duas nações, em seus respectivos contextos. O PNBL alude, em algumas oportunidades, sobre a situação posposta do Brasil em comparação, inclusive, às experiências de outras nações ‘não desenvolvidas’, criando senso de urgência para a ação estatal iniciada, de conformação de uma política de banda larga. O NBP, em contrapartida, trata da questão da potencial liderança tecnológica perdida, em comparação a outras ‘nações desenvolvidas’, decretando que os Estados Unidos devem ser líder global nesse processo (de massificação do acesso à informação). Essas duas construções retóricas, ditas aqui,

fundamentam-se em dados dispersos e em análises rasas por parte desses dois Planos de Banda Larga, que não avaliam uma série de fatores que garantem maior ou menor conectividade da população de um país - e que não estão intrinsecamente ligadas só a questões de desenvolvimento econômico.

Brasil e Estados Unidos também diferem, substancialmente, nas condições de infraestrutura de telecomunicações, e esse fato é bem representado em alguns indicadores explorados no Capítulo 4, ao constatar que essas especificidades na oferta de padrões tecnológicos e no próprio *backbone* legado das nações devem moldar seus planos de ação. Consequentemente, quando avaliamos as alternativas de viabilidade técnica de uma e outra nação, a busca por investimentos centrados na ampliação da infraestrutura óptica, no Brasil, em contraposição aos investimentos centrados na ampliação do *wireless backhaul*, nos Estados Unidos, reportam os particulares problemas delimitados nos indicadores que tratam dessa temática, decretando que questões análogas, mas com características próprias, serão tratadas, certamente, por soluções distintas.

A escolha das alternativas técnicas mais viáveis para um ou outro país também esbarra nas relações público-privadas e como cada nação percebe e projeta a ação do Estado para o atendimento das necessidades mapeadas. O Brasil coloca a revitalização de uma empresa pública (a Telebrás) no centro do debate, construindo seu Programa Nacional de Banda Larga no entorno dessa dinâmica, de alargamento estatal na direção de atendimentos que o Mercado não intenta ou não se interessa em ofertar. Nos Estados Unidos, essa condição, de ação estatal por meio de uma empresa pública, sequer é mencionada. Quando muito, no texto aparece uma preocupação absolutamente oposta, de que o Estado não invada os 'limites' do Mercado, garantindo, para a implementação de muitas metas, o protagonismo das grandes operadoras (reconhecidas, no NBP, como sendo muitas e com panorama de 'ampla concorrência').

No Brasil, a despeito de um debate sobre atuação estatal ou mercante, a infraestrutura das grandes operadoras era tratada, pela imprensa brasileira, como tão precária, que as possibilidades de um 'caladão' no setor de telecomunicações dominaram a pauta de vários veículos temáticos de circulação nacional, exigindo da Agência Nacional de Telecomunicações respostas, com a conformação de um comitê especializado, para acompanhamento das condições dessa infraestrutura. Nos Estados Unidos, os reportes dados pelo NBP e imprensa não davam conta de

uma infraestrutura precária ou instável, sempre apontando para as urgências em ampliação de banda e de serviços sem, contudo, evocar qualquer circunstância caótica.

A preocupação com as condições de infraestrutura de telecomunicações assumiu novos contornos a partir da confirmação do Brasil como país-sede da Copa do Mundo de Futebol de 2014 e das Olimpíadas de 2016. Se um ‘caladão’ era temerário em condições normais, em meio a um evento transmitido para todo o Planeta, qualquer fragilidade associada a um potencial incidente, decorrente de inapropriado planejamento, envolveria o Brasil num escândalo de dimensões globais que arranharia a imagem da nação num momento de visibilidade diante da audiência planetária. Os Estados Unidos não viviam, no momento da conformação do NBP, situação semelhante a do Brasil, de recepção de eventos tão importantes – traço que se distingue, diametralmente, na maneira como uma e outra política foram conduzidas.

Pela relevância da temática supracitada, a condução do começo dos trabalhos realizada pelo então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva – que é apontado no PNBL como ator que convocou os demais entes de Estado para dialogar sobre as ações de inclusão digital em curso no Brasil – e sua estreita proximidade com a busca pela realização dos eventos esportivos, de projeção internacional, não passaram despercebidas e se aglutinam a outras análises, da atuação dos Presidentes das nações escrutinadas, em consonância ao teorizado por Kingdon ([1984] 2014), de papel central desse ator político nas mudanças de agenda.

O *turnover* ocorrido no Brasil, entre a gestão Fernando Henrique Cardoso e a Gestão Luiz Inácio Lula da Silva, e nos Estados Unidos, entre a gestão George W. Bush e a Gestão Barack Obama, reposicionam os partidos políticos na arena, como grupos de interesse, transmutando-se em maior ou menor protagonismo para algumas questões e temáticas, em detrimento de outras.

Nos Estados Unidos, a crise do *subprime*, que disparou taxas de desemprego históricas, coloca a população estadunidense em posição crítica à inação estatal Republicana, para a recomposição da economia. Essa perspectiva daquele momento garante a Barack Obama sua vitória presidencial e as condições políticas para o começo de uma mudança (de aplicação de alternativas mais progressistas, por meio de políticas anticíclicas, que o partido rival não indicava aplicar). O Brasil, por seu turno, vindo de duas sucessivas vitórias do Partido dos

Trabalhadores, alçou o debate sobre a necessidade de mais políticas sociais e de amparo às populações mais pobres a partir de 2003, e, nessas condições, o Programa Nacional de Banda Larga brasileiro também se beneficiaria em sua entrada na agenda, dificultada, em outras épocas (como no governo Fernando Henrique Cardoso), por perspectivas liberais de atuação isolada do Mercado na oferta de serviços de telecomunicações.

Os elementos destacados nos parágrafos anteriores, postos em panorama, somados a muitos outros elementos devidamente aprofundados ao longo da corrente Pesquisa, formam uma trama de elementos que contribuíram, em maior ou menor grau, para conformação da janela de oportunidade e inscrição da temática na agenda decisória dos dois países.

Todavia, resgatando o ator recorrentemente analisado para fechar a seção de Considerações Finais, nas primeiras indagações sobre o tema e na definição do foco na Universidade, outra premissa inicialmente esperada, e que se confirma no término da Investigação, diz respeito a um maior protagonismo na participação da Universidade estadunidense, na formulação do *National Broadband Plan* (2010), em comparação à participação da Universidade brasileira no Programa Nacional de Banda Larga (2010).

Os Estados Unidos, através da *Federal Communication Commission*, adotaram sistemas de *feedback* (no Fluxo dos Problemas) e inclusão de grupos de interesse (no Fluxo da Política) mais significativos dos que os adotados pelo Brasil, através do Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital. Ao passo que o Brasil manteve sua articulação centrada nos principais agentes de Estado que lideravam Ministérios e Secretarias de Governo, fazendo uso marginal do Fórum Brasil Conectado – que se congregou em apenas três oportunidades e não incluiu novas metas ao PNBL, das 61 já estabelecidas pelos formuladores de políticas públicas –; os Estados Unidos, na contramão, embora também tenha mantido sua articulação ainda mais centralizada – envolvendo a FCC na condução dos trabalhos, com participações minoritárias de outros entes estatais, como a NTIA –, dinamizou os espaços de diálogo, com canais para partes interessadas (em 36 oficinas espalhadas no território estadunidense, que incluíram 5 metas nas 31 finais do NBP) e para membros da sociedade civil organizada e não organizada (através do uso de redes sociais, e-mail e entrega de sugestões impressas na sede da FCC), estabelecendo melhores condições de participação, incluindo da Universidade (foco

da Pesquisa) ao realizar ao menos 2 oficinas (dentre as 36 organizadas) dentro de Harvard e Columbia (ao contrário do Brasil, que não realizou qualquer debate oficial dentro de alguma Universidade).

Contudo, dada a participação histórica das Universidades na própria criação da Internet, através da construção da primeira rede de computadores fazendo uso de tecnologia comutada – a Arpanet, ainda na década de 1960 – é imperativo afirmar que, se compararmos a presença de hoje, das Universidades brasileiras e estadunidenses, em relação a outros períodos históricos experimentados (como o do começo das pesquisas de redes comutadas), a cooperação das instituições de ensino perdeu significativo espaço (KLEINROCK, 2010; LUKASIK, 2011).

Todo esse percurso investigativo – em mais de 200 páginas de produção textual ancorada em documentos de Estados-Nação, decretos, leis, artigos, produções acadêmicas e da imprensa brasileira e estadunidense – se não pode constatar, ao final, que a participação da Universidade é indelével, ao menos intenciona, por meio de uma minuciosa perquirição, sensibilizar leitores (de dentro ou de fora do Estado) a considerarem as potenciais contribuições dessas instituições que, pelo menos no Brasil e por meio de suas Universidades Públicas, conduzem mais de 95% da ciência do país (UNIFESP, 2019).

REFERÊNCIAS

ABRAFIX descarta hipótese de caladão no sistema. **Uol**, São Paulo, 25 de nov. de 2009. Disponível em: <<https://atarde.uol.com.br/economia/noticias/1299183-abrafix-descarta-hipotese-de-caladao-no-sistema>>. Acesso em: 03 de mar. de 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES – ANATEL. Resolução Nº 460, de 19 de março de 2007. Brasília, 21 de mar. de 2007. Disponível em: <<https://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/22-2007/8-resolucao-460>>. Acesso em: 10 de abril de 2020.

_____. Televisão Digital. Brasília, 06 de fev. de 2015. Disponível em: <<https://www.anatel.gov.br/setorregulado/televisao-digital>>. Acesso em: 12 de mar. de 2020.

AMERICAN RHETORIC. Online Speech Bank. Washington D.C., 08 de dez. de 2009. Página inicial. Disponível em: <<https://www.americanrhetoric.com/speeches/barackobama/barackobamabrookingsinstitute.htm>>. Acesso em: 20 de maio de 2020.

ANATEL cria comissão para evitar “caladão”. **Estadão**, São Paulo, 26 de nov. de 2009. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/noticias/geral,anatel-cria-comissao-para-evitar-caladao,472301>>. Acesso em: 20 de abr. de 2020.

APÓS blecaute, um possível *caladão* no país. **Correio do Brasil**, Rio de Janeiro, 25 de nov. de 2009. Disponível em: <<https://arquivo.correiodobrasil.com.br/apos-blecaute-um-possivel-caladao-no-pais/>>. Acesso em: 20 de abr. de 2020.

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira; REIS, Diego Araujo. Banda larga, cultura e desenvolvimento. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 25, n. 2, p. 387-402, maio/ago. 2015. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/neco/v25n2/1980-5381-neco-25-02-00387.pdf>>. Acesso em: 20 de jan. de 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 05 de out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 30 abr. 2020.

_____. Decreto nº 4.733, de 10 de junho de 2003. Dispõe sobre políticas públicas de telecomunicações e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 jun. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4733.htm>. Acesso em: 10 mar. 2020.

_____. Decreto nº 4.829, de 3 de setembro de 2003. Dispõe sobre a criação do Comitê Gestor da Internet no Brasil – CGI.br, sobre o modelo de governança da Internet no Brasil, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 set. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4829.htm>. Acesso em: 10 mar. 2020.

_____. Decreto nº 5.602, de 6 de dezembro de 2005. Regulamenta o Programa de Inclusão Digital instituído pela Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 dez. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2005/Decreto/D5602.htm>. Acesso em: 10 mar. 2020.

_____. Decreto nº 6.948, de 25 de agosto de 2009. Institui o Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital – CGPID, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 ago. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2009/Decreto/D6948.htm>. Acesso em: 10 mar. 2020.

_____. Decreto nº 7.175, de 12 de maio de 2010. Institui o Programa Nacional de Banda Larga – PNBL; dispõe sobre remanejamento de cargos em comissão; altera o Anexo II ao Decreto nº 6.188, de 17 de agosto de 2007; altera e acresce dispositivos ao Decreto nº 6.948, de 25 de agosto de 2009; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 maio 2010. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2010/Decreto/D7175.htm>. Acesso em: 10 mar. 2020.

_____. Decreto nº 7.462, de 19 de abril de 2011. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério das Comunicações, dispõe sobre o remanejamento de cargos em comissão, altera os Anexos I e II do Decreto nº 7.063, de 13 de janeiro de 2010, os Anexos I e II do Decreto nº 6.188, de 17 de agosto de 2007, o Anexo II do Decreto nº 4.597, de 17 de fevereiro de 2003, o Anexo II do Decreto nº 5.135, de 7 de julho de 2004, o Anexo II do Decreto nº 6.378, de 19 de fevereiro de 2008, o Anexo II do Decreto nº 6.207, de 18 de setembro de 2007, os Anexos I e II do Decreto nº 6.835, de 30 de abril de 2009, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 abr. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2011/Decreto/D7462.htm>. Acesso em: 10 mar. 2020.

_____. Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005. Institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação - REPES, o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras - RECAP e o Programa de Inclusão Digital; dispõe sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica; altera o Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, o Decreto-Lei nº 2.287, de 23 de julho de 1986, as Leis nºs 4.502, de 30 de novembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.245, de 18 de outubro de 1991, 8.387, de 30 de dezembro de 1991, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 8.989, de 24 de fevereiro de 1995, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.311, de 24 de outubro de 1996, 9.317, de 5 de dezembro de 1996, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 9.718, de 27 de novembro de 1998, 10.336, de 19 de dezembro de 2001, 10.438, de 26 de abril de 2002, 10.485, de 3 de julho de 2002, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.755, de 3 de novembro de 2003, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 10.865, de 30 de abril de 2004, 10.925, de 23 de julho de 2004, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 11.033, de 21 de dezembro de 2004, 11.051, de 29 de dezembro de

2004, 11.053, de 29 de dezembro de 2004, 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, 11.128, de 28 de junho de 2005, e a Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei nº 8.661, de 2 de junho de 1993, e dispositivos das Leis nºs 8.668, de 25 de junho de 1993, 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.755, de 3 de novembro de 2003, 10.865, de 30 de abril de 2004, 10.931, de 2 de agosto de 2004, e da Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 nov. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/lei/l11196.htm>. Acesso em: 10 mar. 2020.

_____. Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011. Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado; altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e as Leis nºs 11.437, de 28 de dezembro de 2006, 5.070, de 7 de julho de 1966, 8.977, de 6 de janeiro de 1995, e 9.472, de 16 de julho de 1997; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 set. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2011/Lei/L12485.htm>. Acesso em: 10 mar. 2020.

_____. Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 jan. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm>. Acesso em: 10 mar. 2020.

_____. Secretaria-Executiva do Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital. Documento base do Programa Nacional de Banda Larga. Brasília, 2010.

_____. Um Plano Nacional para Banda Larga: O Brasil em Alta Velocidade. Brasília, 2009.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, ago. 2005, Caxambu: ANPOCS, 2005. Disponível em: <<https://www.anpocs.com/index.php/papers-29-encontro/gt-25/gt19-21/3789-acapella-formacao/file>>. Acesso em: 30 de jan. de 2020.

CASTELLS, Manuel. A Galáxia da Internet: Reflexões sobre a Internet, os Negócios e a Sociedade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

CENTRO REGIONAL DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO – CETIC.BR. Sobre o Cetic.br, 2020. Quem Somos. Disponível em: <<https://cetic.br/sobre/>>. Acesso em: 23 de fev. de 2020.

CERF, Vinton Gray. Research Pays Off. **Science**, Washington D.C., v. 271, n. 5254, p. 1343, mar. 1996.

CEZAR Alvarez aceita convite para dirigir Telebrás. **Terra**, São Paulo, 30 de maio de 2011a. Disponível em: <<http://www.telesintese.com.br/cezar-alvarez-aceita-convite-para-dirigir-telebras/>>. Acesso em: 06 de abr. de 2020.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL – CGI.BR. Composição do CGI.br, 2020. Sobre o CGI.br – Composição. Disponível em: <<https://www.cgi.br/membros/>>. Acesso em: 23 de fev. de 2020.

CHEFE de Gabinete substitui Hélio Costa no Ministério das Comunicações. **O Tempo**, Contagem, 31 de mar. de 2010. Disponível em: <<https://www.otempo.com.br/politica/chefe-de-gabinete-substitui-helio-costa-no-ministerio-das-comunicacoes-1.482471>>. Acesso em: 14 de mar. de 2020.

CHOLAKOV, Valery. Visions of Science in the Twentieth Century. In: SEGERSTRALE, Ullica. Beyond the Science Wars. Albany, NY.: State University of New York Press, 2000.

COMO a Copa do Mundo afetará a imagem global do Brasil. **Época**, Rio de Janeiro, 22 de jun. de 2014. Disponível em: <<https://epoca.globo.com/vida/copa-do-mundo-2014/noticia/2014/06/como-bcopa-do-mundob-afetara-imagem-global-do-brasil.html>>. Acesso em: 24 de abr. de 2020.

CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE. H.R. 1 American Recovery and Reinvestment Act of 2009: As introduced in the House of Representatives on January 26, 2009. 26 de jan. de 2009. Disponível em: <<https://www.cbo.gov/sites/default/files/111th-congress-2009-2010/costestimate/hr110.pdf>>. Acesso em: 12 de abr. de 2020.

CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. Economic Stimulus: Issues and Policies. 09 de dez. de 2009. Disponível em: <https://www.everycrsreport.com/files/20091209_R40104_ef68495b47ee31f3e7e152aa569f656096a627f1.pdf>. Acesso em: 08 de jan. de 2020.

_____. The National Broadband Plan. 09 de jul. de 2010. Disponível em: <https://www.everycrsreport.com/files/20100709_R40674_982416df976832e11b6befad9c18d7077102d9fa.pdf>. Acesso em: 10 de jan. de 2020.

CUNHA, Marcelo Barros da. The Brazilian and the U.S. National Broadband Plan: A Comparative Review on Policies and Actions. The George Washington University Institute of Brazilian Issues. XXXI Minerva Program. Washington, Estados Unidos, 2012.

DEUBEL, André-Noël Roth. Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Como elaborar las políticas públicas. Quién decide. Cómo realizarlas. Quién gana o pierde. 6. ed. Bogotá (Colombia): Ediciones Aurora, 2006.

DEUBEL, André-Noël Roth. Las Políticas Públicas y sus Principales Enfoques Analíticos. In: DEUBEL, André-Noël Roth (org.). Enfoques para el Análisis de Políticas Publicas. Bogotá: IEPRI, 2010.

WHY America Lags Behind the World's Top Technology Leaders. **Digital Trends**, Lake Oswego, 18 de ago. de 2009. Disponível em: <<https://www.digitaltrends.com/features/why-america-lags-behind-the-worlds-top-technology-leaders/>>. Acesso em: 25 de mar. de 2020.

ECONOMIA brasileira cresce 2,7% em 2011, mostra IBGE. **G1**, São Paulo e Rio de Janeiro, 06 de mar. de 2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2012/03/economia-brasileira-cresce-27-em-2011-mostra-ibge.html>>. Acesso em: 12 de mai. de 2020.

ECONOMY Shed 598,000 Jobs in January. **The New York Times**, Nova Iorque, 06 de fev. de 2009. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2009/02/07/business/economy/07jobs.html>>. Acesso em: 28 de mar. de 2020.

ESTADOS UNIDOS. American Recovery and Reinvestment Act of 2009. Washington, Estados Unidos, 2009. Disponível em: <<https://www.congress.gov/111/plaws/publ5/PLAW-111publ5.pdf>>. Acesso em: 15 de mar. 2019.

_____. Connecting America: The National Broadband Plan. Washington, Estados Unidos, 2010.

_____. Constitution of the United States. Pensilvânia, 17 de set. 1787. Disponível em: <https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm>. Acesso em: 30 abr. 2020.

EQUIPE de Obama inclui grandes doadores de sua campanha. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 10 de nov. de 2008. Disponível em: <<https://m.folha.uol.com.br/mundo/2008/11/466041-equipe-de-obama-inclui-grandes-doadores-de-sua-campanha.shtml>>. Acesso em: 23 de fev. de 2020.

EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT. Recovery Act Investments in Broadband: Leveraging Federal Dollars to Create Jobs and Connect America. 21 de set. de 2009. Disponível em: <<https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED527260.pdf>>. Acesso em: 01 de mar. de 2020.

EX-PRESIDENTE da Telebrás: Bernardo acabou com o PNBL. **Viomundo**, São Paulo, 07 de set. de 2013. Disponível em: <<https://www.viomundo.com.br/denuncias/rogerio-santanna.html>>. Acesso em: 18 de mar. de 2020.

FEDERAL COMMUNICATIONS COMMISSION – FCC. Notice of Inquiry FCC 09-31. Washington, Estados Unidos, 2009a. Disponível em: <<https://docs.fcc.gov/public/attachments/FCC-09-31A1.pdf>>. Acesso em: 15 mar. de 2020.

_____. Comments Sought on Broadband Study Conducted by The Berkman Center for Internet and Society NBP Public Notice #13 (DA 09-2217). Washington, Estados Unidos, 14 de out. de 2009b. Disponível em: <<https://www.fcc.gov/document/comments-sought-broadband-study-conducted-berkman-center>>. Acesso em: 20 de mar. de 2020.

_____. Comments Sought on Network Deployment Study Conducted by The Columbia Institute for Tele-Information NBP Public Notice # 23 (DA 09-2458). Washington, Estados Unidos, 20 de nov. de 2009c. Disponível em: <<https://www.fcc.gov/document/comments-sought-network-deployment-study-conducted-columbia>>. Acesso em: 20 de mar. de 2020.

_____. American Recovery and Reinvestment Act of 2009. 2020. Home – Managing Director. Disponível em: <<https://www.fcc.gov/general/american-recovery-and-reinvestment-act-2009>>. Acesso em: 15 de abr. de 2020.

FAGNANI, Eduardo. A política social do governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 41-80, jan./jun. 2011. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12682/11084>. Acesso em: 22 jan. 2020.

FIFA oficializa escolha do Brasil como sede da Copa do Mundo de Futebol de 2014. **G1**, São Paulo, 30 de out. de 2007b. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL163351-9356,00-FIFA+OFICIALIZA+ESCOLHA+DO+BRASIL+COMO+SEDE+DA+COPA+DO+MUNDO+DE+FUTEBOL+DE.html>. Acesso em: 14 de jan. de 2020.

FINGUERUT, Ariel. Entre George W. Bush (2000 - 2008) e Barack H. Obama (2009): a efetividade da Nova Direita no consenso político norte-americano. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, p. 429. 2014. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/281232/1/Finguerut_Ariel_D.pdf>. Acesso em: 24 de jan. de 2020.

FLICK, Uwe. Introdução à Pesquisa Qualitativa. Porto Alegre: ARTMED, 2009.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. **Revista da Faculdade de Educação**, São Paulo, v. 24, n. 21, p. 37-69, jan./jun. 1988. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfe/article/view/59613/62710>>. Acesso em: 28 de jan. de 2020.

FRATERNIDADE separa líderes dos perdedores nos EUA. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 14 de out. de 2007. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1410200727.htm>>. Acesso em: 20 de maio de 2020.

FREE Press: Public Missing from FCC Broadband Workshops. **Free Press**, Washington, 8 de out. de 2009. Disponível em: <<https://www.freepress.net/news/press-releases/free-press-public-missing-fcc-broadband-workshops>>. Acesso em: 04 de maio de 2020.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: Um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas (IPEA)**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jan./jun. 2000. Disponível em:

<<https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>>. Acesso em: 02 de fev. de 2020.

GLOBO domina mercado e caminha para monopólio na exploração de TV a cabo. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 9 de abr. de 1995. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/4/09/brasil/32.html>>. Acesso em: 04 de mar. de 2020.

GLOBO vai sair do controle da Sky. **Intervozes**, São Paulo, 09 de jan. de 2013. Disponível em: <<http://www.intervozes.org.br/direitoacomunicacao/?p=27308>>. Acesso em: 21 de maio de 2020.

GOMES, Wilson; FERNANDES, Breno; REIS, Lucas; SILVA, Tarcizio. "Politics 2.0": a campanha online de Barack Obama em 2008. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 17, n. 34, p. 29-43, out. 2009. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rsocp/v17n34/a04v17n34.pdf>>. Acesso em: 24 de jan. de 2020.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. O Método Comparativo e a Ciência Política. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**. Brasília, v. 2, n. 1, p. 01-12, jan./jun. 2008. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/view/16160/14448>>. Acesso em: 12 de jan. de 2020.

GOVERNO estuda como oferecer acesso. **Observatório da Imprensa**, São Paulo, 25 de nov. de 2009. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/educacao-e-cidadania/caderno-da-cidadania/governo-estuda-como-oferecer-acesso/>>. Acesso em: 17 de mar. de 2020.

GOVERNO garante que reativação da Telebrás vai estimular competição no setor. **Nossa Santa Catarina**, Florianópolis, 07 de maio de 2010. Disponível em: <<https://www.nsctotal.com.br/noticias/governo-garante-que-reativacao-da-telebras-vai-estimular-competicao-no-setor>>. Acesso em: 21 de jan. de 2020.

GUPKA, Kuhika. Comparative Public Policy: Using the Comparative Method to Advance Our Understanding of the Policy Process. **Public Policy Yearbook**, Washington D.C., v. 40, n. 1, p. 11-26, abr. 2012. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1541-0072.2012.00443.x>>. Acesso em: 30 de out. de 2019.

HÉLIO Costa, o Ministro intocável das Organizações Globo. **Intervozes**, São Paulo, 12 de abr. de 2007. Disponível em: <<http://www.intervozes.org.br/direitoacomunicacao/?p=18168>>. Acesso em: 21 de abr. de 2020.

HOLT, Robert. T.; TURNER, John E. The Methodology of Comparative Research. New York: Free Press, 1972.

HUGHES, Thomas Parke. La evolución de los grandes sistemas tecnológicos. In: THOMAS, Herman; BUSH, Alfonso. Actos, actores y artefactos. Buenos Aires, Bernal, 2008. p. 101-146.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Educação Superior Uma Comparação Internacional e Suas Lições Para o Brasil. Brasília, mar. de 2012. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15102>. Acesso em: 12 de out. de 2019.

INTERNATIONAL DATA CORPORATION – IDC. Corporação Internacional de Dados – IDC, 2020. Sobre a IDC. Disponível em: <<https://www.idc.com/about>>. Acesso em: 20 de mar. de 2020.

INTERNET móvel é insuficiente para atender Copa do Mundo de 2014, diz estudo. **Uol**, São Paulo, 26 de out. de 2010b. Disponível em: <<https://tecnologia.uol.com.br/ultimas-noticias/redacao/2010/10/26/internet-movel-e-insuficiente-para-atender-copa-do-mundo-de-2014-diz-estudo.jhtm>>. Acesso em: 17 de mar. de 2020.

JULIUS Genachowski. **The New York Times**, Nova Iorque, 13 de nov. de 2008b. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2008/11/12/us/politics/14web-genachowski.html?searchResultPosition=1>>. Acesso em: 24 de mar. de 2020.

JUSTIFICATIVA de autoridades para apagão de 2009 é a mesma do apagão de 1999. **G1**, São Paulo, 11 de nov. de 2009. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Sites/Especiais/Noticias/0,,MUL1375516-17814,00-JUSTIFICATIVA+DE+AUTORIDADES+PARA+APAGAO+DE+E+A+MESMA+DO+A+PAGAO+DE.html>>. Acesso em: 20 de abr. de 2020.

KINGDON, John W. Agendas, Alternatives and Public Policies. Harlow: Pearson Education, [1984] 2014.

_____. Agenda Setting. In: THEODOULOU, Stella Z.; CAHN, Matthew. Public Policy: the Essential Readings. New Jersey (USA): Prentice Hall, 1995. p. 105-113.

KLEINROCK, LEONARD. An early history of the Internet. **IEEE Communications Magazine**, p. 26-36, ago. 2010.

LANDMAN, Todd. Issues and Methods in Comparative Politics. New York: Routledge, Taylor & Francis Group, 2008.

LOPES, Cristiano Aguiar. Exclusão Digital e a Política de Inclusão Digital no Brasil – o que temos feito?. **Revista Electrónica Internacional de Economía Política de las Tecnologías de la Información y la Comunicación**, Aracajú, v. 9, n. 2, maio/ago. 2007. Disponível em: <<https://seer.ufs.br/index.php/eptic/article/view/235>>. Acesso em: 11 de fev. de 2020.

LUKASIK, Stephen Joseph. Why the Arpanet Was Built. **IEEE Annals of the History of Computing**, v. 33, p. 04-20, jun./set. 2011. Disponível em: <<http://castig.org/wp->

[content/uploads/2018/09/Why-the-Arpanet-was-built-.pdf](#)>. Acesso em: 20 de set. de 2019.

LULA assina garantias à Copa 2014 e conta com iniciativa privada. **G1**, Rio de Janeiro, 15 de jun. de 2007a. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,AA1565213-5601,00.html>>. Acesso em: 14 de jan. de 2020.

MATTOS, Fernando Augusto Mansor de; CHAGAS, Gleison José do Nascimento. Desafios para a inclusão digital no Brasil. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 13, n. 1, p. 67-94, jan./abr. 2008. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/pci/v13n1/v13n1a06.pdf>>. Acesso em: 02 de fev. de 2020.

MILL, John Stuart. A System of Logic Ratiocinative and Inductive. New York: Harper & Brothers, Publishers, [1882] 2009.

MINISTROS detalham Plano de Banda Larga Nacional a Lula nesta quarta. **Uol**, São Paulo, 10 de fev. de 2010a. Disponível em: <<https://tecnologia.uol.com.br/ultimas-noticias/redacao/2010/02/10/ministros-detalham-plano-de-banda-larga-nacional-a-lula-nesta-quarta.jhtm>>. Acesso em: 18 de mar. de 2020.

MINISTRO vê obstáculo para recriação da Telebrás. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 11 de mar. de 2010. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1103201008.htm>>. Acesso em: 25 de mar. de 2020.

MUCCIARONI, Gary. The Garbage Can Model and the Study of Policy Making: A Critique. Polity, 1992.

NATIONAL TELECOMMUNICATIONS AND INFORMATION ADMINISTRATION – NTIA. Home, 2020. About. Disponível em: <<https://www.ntia.doc.gov/about>>. Acesso em: 12 de abr. de 2020.

NOMINEE for FCC to fight for access. **Politico**, Arlington, 02 de jun. de 2009b. Disponível em: <<https://www.politico.com/story/2009/06/nominee-for-fcc-to-fight-for-access-023210>>. Acesso em: 19 de mar. de 2020.

OBAMA'S Remarks on the Economic Crisis. **Real Clear Politics**, Reno, 30 de set. de 2008. Disponível em: <https://www.realclearpolitics.com/articles/2008/09/obamas_remarks_on_the_economic.html>. Acesso em: 23 de abr. de 2020.

OLIVEIRA, Francisco de. Os Direitos do Antivalor. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

OLIVEN, Arabela Campos. A Marca de Origem: Comparando Colleges Norte Americanos e Faculdades Brasileiras. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 35, n. 125, p. 111-135, maio/ago. 2005. Disponível em: <<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/download/438/443>>. Acesso em: 22 de dez. de 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration: report of the Secretary-General. 06 de set. de 2001. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/448375>>. Acesso em: 15 de dez. de 2019.

PAÍS precisa diminuir gargalos nos investimentos para evitar “caladão”, diz executivo. **O Tempo**, Contagem, 30 de nov. de 2009. Disponível em: <<https://www.otempo.com.br/brasil/pais-precisa-diminuir-gargalos-nos-investimentos-para-evitar-caladao-diz-executivo-1.530985>>. Acesso em: 11 de abr. de 2020.

PIQUEIRA, José Roberto Castilho; OLIVEIRA, Sérgio Mascarenhas de. Engenharia de sistemas complexos. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 31, n. 91, p. 249-255, set./dez. 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/ea/v31n91/0103-4014-ea-31-91-0249.pdf>>. Acesso em: 14 de fev. de 2020.

PRZEWORSKI, Adam; TEUNE, Henry. Logic of Comparative Social Inquiry. Minnesota: John Wiley & Sons, Inc., 1970.

RAGIN Charles; ZARET, David. Theory and Method in Comparative Research: Two Strategies. In: Social Forces. Oxford: Oxford University Press, [1983] 2013.

ROGÉRIO Santanna é demitido da Telebrás. **Terra**, São Paulo, 31 de maio de 2011b. Disponível em: <<http://www.telesintese.com.br/rogerio-santanna-e-demitido-da-telebras/>>. Acesso em: 06 de abr. de 2020.

ROMAN-URRESTARAZU, Andres; YANG, Justin C.; ETTTEL, Stefanie; THALMANN, Inna; SEGUER, Valeska Ravest & BRAYNE, Carol. Private health insurance in Germany and Chile: two stories of co-existence, segmentation and conflict. **International Journal for Equity in Health**, 2018.

SANTOS, Boaventura de Sousa; ALMEIDA FILHO, Naomar. A Universidade no Século XXI: Para uma Universidade Nova. Coimbra. 2008. Disponível em: <<http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/A%20Universidade%20no%20Século%20XXI.pdf>>. Acesso em: 30 de mar. de 2020.

SARTORI, Giovanni. Comparación y método comparativo. In: SARTORI, Giovanni; MORLINO, Leonardo. La comparación en las ciencias sociales. Madrid: Alianza Editorial, p. 29-50, 1994. Disponível em: <https://www.ses.unam.mx/curso2017/bibliografia/Sartori,%20G_Comparaci%C3%B3n%20y%20m%C3%A9todo-1.pdf>. Acesso em: 13 de jan. de 2020.

SENADO FEDERAL. Relatório de avaliação do Programa Nacional de Banda Larga (PNBL). 2014. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?t=157671>>. Acesso em: 20 de maio de 2020.

SENATE passes \$787 bilion stimulus bill. **Político**, Arlington, 13 de fev. de 2009a. Disponível em: <<https://www.politico.com/story/2009/02/senate-passes-787-billion-stimulus-bill-018837>>. Acesso em: 04 de fev. de 2020.

TEXAS INSTRUMENTS. Building a Wireless Infrastructure: The Critical Role of Backhaul. **Texas Instruments Incorporated**, ago. 2013. Disponível em: <https://www.ti.com/lit/wp/spry244/spry244.pdf?ts=1592991080895&ref_url=https%253A%252F%252Fwww.google.com%252F>. Acesso em: 15 de mar. de 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Política Pública de Banda Larga. Brasília, p. 1-72, 2018. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/data/files/F0/E1/D9/94/04A1F6107AD96FE6F18818A8/Politi%20ca%20publica%20banda%20larga.pdf>>. Acesso em: 15 de mar. de 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO – UNIFESP. Universidades publicas realizam mais de 95% da Ciência no Brasil. São Paulo, 16 de abr. de 2019. Disponível em: <<https://www.unifesp.br/noticias-antteriores/item/3799-universidades-publicas-realizam-mais-de-95-da-ciencia-no-brasil>>. Acesso em: 15 de abr. de 2020.

UNIVERSITY OF MICHIGAN – UMICH. Jonh Wells Kingdon Biography. Ann Arbor, 2020. Disponível em: <https://lsa.umich.edu/polisci/people/emeriti/kingdonjohn_ci>. Acesso em: 14 de set. de 2019.

UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE – GAO (REPORT TO CONGRESSIONAL COMMITTEES. Recovery Act: Agencies Are Addressing Broadband Program Challenges, but Actions Are Needed to Improve Implementation. nov. de 2009. Disponível em: <<https://www.gao.gov/new.items/d1080.pdf>>. Acesso em: 08 de out. de 2019.

VERMA, Gourav; RAMAIYA, Deepika. Analysis, Review and Optimization of SONET/SDH Technology for today and future aspects. **International Journal of Advanced Studies in Computer Science & Engineering**, Nova Deli, v. 3, n. 3, p. 10-17, 21 de mar. 2014. Disponível em: <<https://arxiv.org/ftp/arxiv/papers/1404/1404.1743.pdf>>. Acesso em: 05 de jun. de 2020.

WAVING Goodbye to Hegemony. **The New York Times**, Nova Iorque, 27 de jan. de 2008a. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2008/01/27/magazine/27world-t.html>>. Acesso em: 16 de abr. de 2020.

WOLFF, Stephan. Analysis of Documents and Records. In: FLICK, Uwe; KARDORFF, Ernst Von; STEINKE, Ines. A Companion to Qualitative Research. London: Sage, 2004.

ZAHARIADIS, Nikolaos. To Sell or Not to Sell? Telecommunications Policy in Britain and France. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

_____. Markets, States, and Public Policies: Privatization in Britain and France. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1995.

_____. Ambiguity, Time and Multiple Streams. In: SABATIER, Paul Armand. (ed.) Theories of the Policy Process. Oxford: Westview Press, 1999.

ZOHLNHÖFER, Reimut; HERWEG, Nicole; HUB, Christian. Straightening the three streams: Theorising extensions of the multiple streams framework. **European Journal of Political Research**, Hoboken, v. 54, n. 3, p. 435-449, ago. 2015. Disponível em: <<https://ejpr.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1475-6765.12089>>. Acesso em: 14 de set. de 2019.